



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Administração

NAYARA BRITO CORADO DE SOUZA

**O ATENDIMENTO PROGRAMADO DO INSS: uma inovação
em serviços públicos sob a ótica dos cidadãos?**

Brasília – DF

2013

NAYARA BRITO CORADO DE SOUZA

**O ATENDIMENTO PROGRAMADO DO INSS: uma inovação
em serviços públicos sob a ótica dos cidadãos?**

Monografia apresentada ao Departamento
de Administração como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em
Administração.

Professora Orientadora: Msc., Marina
Figueiredo Moreira

Brasília – DF

2013

Souza, Nayara Brito Corado.

O atendimento programado do INSS: uma inovação em serviços públicos sob a ótica dos cidadãos? / Nayara Brito Corado de Souza. – Brasília, 2013.

71 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2013.

Orientadora: Prof. Msc. Marina Figueiredo Moreira, Departamento de Administração.

1. Inovação em serviços. 2. Setor público. 3. Percepção dos usuários. I. Título.

NAYARA BRITO CORADO DE SOUZA

**O ATENDIMENTO PROGRAMADO DO INSS: uma inovação
em serviços públicos sob a ótica dos cidadãos?**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília da
aluna

Nayara Brito Corado de Souza

Msc., Marina Figueiredo Moreira
Professora-Orientadora

Dr., Carlos Denner dos Santos Jr.,
Professor-Examinador

Dra., Christiana Soares de Freitas
Professora-Examinadora

Brasília, 07 de março de 2013

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, pelo apoio e incentivo aos meus estudos, sem os quais eu não teria chegado até aqui. Ao meu namorado, pelo carinho, compreensão e companheirismo nos momentos de dedicação exclusiva aos estudos. Por fim, gostaria de agradecer a todos que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho.

“Todas as inovações eficazes são surpreendentemente simples. Na verdade, o maior elogio que uma inovação pode receber é haver quem diga: ‘Isto é óbvio. Por que não pensei nisso?’”

Peter Drucker

RESUMO

A modernização dos serviços públicos configura-se como uma solução encontrada pelos gestores para atender à demanda dos cidadãos por serviços mais acessíveis, convenientes e diretos, o que é reflexo do crescente acesso à informação pela sociedade. A incorporação da inovação na gestão pública surge como forma de impulsionar a aplicação de novas soluções que sejam capazes de garantir a prestação de serviços adequada a essas exigências. Nesse contexto, os gestores públicos vêm desenvolvendo iniciativas inovadoras que buscam um atendimento mais resolutivo para a demanda dos usuários dos serviços. Para se mensurar os resultados dessas ações, é necessário que, além dos gestores, os usuários dos serviços percebam positivamente as mudanças promovidas por essas inovações. O propósito deste estudo pretende verificar, sob a ótica do cidadão, a percepção do modelo de Atendimento Programado como uma inovação na prestação de serviços do INSS. Utilizou-se a abordagem quantitativa com delineamento descritivo, com o objetivo de descrever a forma como os cidadãos percebem as mudanças nos serviços, por meio da medição da proporção em que os usuários reconhecem o Atendimento Programado como uma inovação. Para coleta de dados foi utilizada a técnica de levantamento, cujo instrumento foi o questionário fechado composto por quinze itens que buscaram captar a percepção dos usuários em relação a cinco atributos da inovação. Aponta-se que os resultados apresentam indicadores positivos de uma forma geral, tendo em vista que os respondentes da amostra perceberam determinados atributos de inovação no serviço de Atendimento Programado. Assim, chegou-se à conclusão de que o serviço de Atendimento Programado é reconhecido como uma inovação que gerou melhorias aos serviços prestados pelo INSS.

Palavras-chave: Inovação em serviços. Setor público. Percepção dos usuários.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
1.1	Formulação do problema	9
1.2	Objetivo Geral.....	12
1.3	Objetivos Específicos	12
1.4	Justificativa.....	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1	Inovação	14
2.2	Inovação em serviços.....	18
2.3	Inovação na Administração Pública	21
2.4	Difusão de inovações no Setor Público.....	25
2.5	Inovação em Serviços Públicos.....	28
2.6	Inovação em serviços públicos: o estado da arte.....	30
2.6.1	Estudos teóricos.....	31
2.6.2	Estudos empíricos: perspectiva dos gestores.....	33
2.6.3	Perspectiva de gestores e usuários.....	35
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	39
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa	39
3.2	Caracterização da Organização	40
3.2.1	O Modelo de Atendimento Programado	41
3.3	População e amostra.....	43
3.4	Instrumentos e técnicas de coleta de dados	44
3.5	Procedimentos de análise de dados.....	48
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	51
4.1	Análise Fatorial.....	51
4.2	Média dos níveis de concordância.....	54
4.3	Discussão.....	58
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	61
	REFERÊNCIAS	63
	APÊNDICES.....	70
	Apêndice A – Questionário aplicado aos usuários	70

1 INTRODUÇÃO

As grandes transformações tecnológicas, sociais e econômicas geradas no século XX impuseram novos padrões de gestão às organizações públicas e privadas. Para enfrentar as mudanças do mundo contemporâneo, as organizações devem ter capacidade de implementar inovações que levem a formas flexíveis de gestão. Nesse contexto, a importância dos processos de inovação, amplamente reconhecida tanto no nível empírico quanto teórico, bem como o papel cada vez mais proeminente desempenhado pelas atividades de serviços em sistemas produtivos, se combinaram para tornar a inovação em serviços uma questão de grande importância (GALLOUJ, 1997).

O avanço do setor de serviços no Brasil tem chamado a atenção de pesquisadores, empresários e formuladores de políticas públicas, onde o setor já responde por mais de dois terços do Produto Interno Bruto (VARGAS et al., 2010). De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre 2003 e 2010, a ocupação na administração pública brasileira registrou um acréscimo de 30,2% (IPEA, 2011), o que demonstra a importância do setor público como ator econômico.

Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma ampla gama de indicadores tem sido progressivamente desenvolvida para medir as atividades de inovação das empresas, mas pouco se sabe sobre a dinâmica de inovação do setor público. Muitos estudos têm mostrado que o setor público não só promove atividades de inovação nas empresas, mas também pode ser uma fonte de inovação, uma ferramenta fundamental para atingir o aumento do bem-estar, melhorando a qualidade de vida dos cidadãos, garantindo um ambiente estável, justo e previsível para as atividades econômicas (OCDE, 2010).

Na administração pública brasileira, as tentativas de inovação significam a busca da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos. O direcionamento das ações da administração pública brasileira para o atendimento das necessidades do usuário-cidadão vem sendo implementado pelo governo federal por meio de diversas ações. Uma iniciativa importante para contemplar organizações que implementam

inovações em suas práticas gerenciais é o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), cujo objetivo é reconhecer e divulgar iniciativas de sucesso na administração federal e promover a valorização das equipes, incentivando sua participação na implementação de mudanças e inovações nas instituições públicas (ENAP, 2001). A organização acredita que a disseminação das inovações nos órgãos públicos contribui para o aumento da qualidade do atendimento e dos serviços prestados aos cidadãos (ENAP, 2009). Esse tipo de iniciativa tem respaldo na literatura. Segundo a OCDE (2009), alguns fatores na esfera política, como o reconhecimento para inovadores, podem ajudar a estimular a inovação. Prêmios de inovação são uma forma de reconhecimento para prover um incentivo para inovar. Um prêmio de inovação constrói uma motivação extrínseca para encorajar que os gestores inovem (ROSENBLATT, 2011).

Uma das organizações contempladas pelo prêmio do Concurso, em 2008, foi o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que desenvolveu diversas ações inovadoras na prestação de serviço de atendimento ao cidadão, ao longo de 16 edições do Concurso. Esse é um órgão de atendimento aos segurados e contribuintes da Previdência Social que há muitos anos sofre críticas acerca da burocracia e morosidade no atendimento ao cidadão. Considerando a representatividade deste concurso no reconhecimento da importância da inovação como medida de sucesso na melhoria dos serviços públicos, propõe-se, neste trabalho, a investigação do *Atendimento Programado do Instituto Nacional do Seguro Social*, uma iniciativa implantada em 2006, que visa ampliar os mecanismos de atendimento eletrônico prévio, por meio de telefone e internet, priorizando a redução do atendimento presencial. O principal objetivo com a implantação desse modelo foi melhorar a qualidade do atendimento, especialmente em relação à sua humanização, redução do tempo de espera e facilidade de acesso aos serviços previdenciários. Considerando esse novo modelo programado de atendimento como uma inovação que busca a melhoria do atendimento ao cidadão, propõe-se a investigação dos resultados dessa ação, no intuito de verificar se houve melhoria reconhecida pelos usuários desse serviço.

1.1 Formulação do problema

O crescimento populacional e econômico, aliado à evolução dos mercados e o crescente acesso às informações pela sociedade, está fazendo com que a demanda por serviços públicos de qualidade seja cada vez maior. Para estar à altura das exigências da sociedade do século XXI, deve ser permanente o empenho do Brasil em modernizar sua administração pública para garantir uma prestação de serviços adequada à sociedade. Nesse contexto, torna-se crucial a inovação, como forma de impulsionar a aplicação de novas soluções na gestão pública que sejam capazes de atender com qualidade a demanda dos cidadãos. Segundo Tigre (2006), as inovações em serviços visam alcançar, entre outros resultados, maior flexibilidade para atender as necessidades individuais de cada cliente, aumentar a confiabilidade e a velocidade de produção e entrega do serviço. A Administração Pública sofre diversas críticas em relação à sua ineficiência e inflexibilidade na prestação de serviços, o que contrasta com a modernização e o dinamismo do mercado e da sociedade. A ineficiência, em muitos casos, é decorrente dos excessos burocráticos, que impõem aos demandantes uma série de etapas a serem cumpridas em diferentes locais antes de se chegar ao efetivo atendimento. Nesse sentido, é importante o desenvolvimento de inovações de melhoria desses serviços, sendo possível dotar a administração pública de flexibilidade, de modo a superar a própria rigidez burocrática.

A consolidação de um sistema de prestação de serviços padronizados, burocráticos e pouco flexíveis gerou na administração pública uma imagem associada à ineficiência, o que gerou uma necessidade de busca pela melhoria da prestação de serviços. Assim, surge uma onda de reformas no setor público nos países desenvolvidos, no final da década de 70, onde a proposta era a adoção do paradigma gerencial. Tal paradigma tem como referência a forma de gestão do setor privado, o qual tem como um de seus eixos centrais a valorização da mudança permanente, a valorização da inovação. Nessa perspectiva, a inovação tem como meta principal a busca da eficiência e corresponde, assim, a rupturas ou mudanças incrementais em relação às características que presidiam da administração pública até os anos 80 (JACOBI, 2006). Dessa forma, a grande responsabilidade do governo

em prestar serviços de qualidade advém de sua preocupação com a imagem global de sua gestão, que é formada pelo contato direto com o cidadão (DASSO JÚNIOR, 2002).

No Brasil, a reforma dos anos 90 se alinha ao movimento internacional de reforma do Estado e utiliza como referências as experiências do Reino Unido e EUA. A ideia da administração gerencial, que começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos 30, foi implementada durante governo de Fernando Henrique Cardoso, e teve como marco inicial o lançamento do Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995. A promulgação da emenda da reforma administrativa na Constituição, em 1998, legitimou a reforma do Estado, que ficou conhecida como “reforma gerencial”, e seu modelo de gestão recebeu o nome de administração pública gerencial (PAULA, 2005).

O modelo de administração pública gerencial trouxe significativos avanços para a construção de um cenário promissor à criatividade e inovação. Dentre essas mudanças, vale destacar o caráter mais democrático da nova gestão pública, que passou a ser voltada ao público, considerando maior participação dos cidadãos nos processos de gestão. Esse modelo levou à transformação nas relações entre a administração pública e os usuários de serviços públicos, notando-se um esforço da administração para trazer o cidadão para o centro das atenções, concentrando sua prestação de serviços na figura do usuário (COUTINHO, 2000).

Nesse contexto, torna-se cada vez mais importante a incorporação da inovação na gestão da administração pública, como forma de se adequar às demandas dos cidadãos. Segundo Lima e Vargas (2012), os estudos em inovação são parciais ao se voltar quase que exclusivamente para o setor privado, sendo o setor público poucas vezes tratado como protagonista do processo de inovação. Ainda segundo esses autores, essa parcialidade se agrava com a relevância social e econômica do setor público e de serviços na economia, o que torna a investigação de seus processos de inovação mais importante para a sua compreensão pela sociedade (LIMA; VARGAS, 2012).

Além do foco no setor privado, a principal perspectiva contemplada pelos estudos

em inovação é a noção estabelecida na indústria de manufatura, que trata da introdução de bens ou serviços tecnologicamente novos, o que limita o escopo de investigações sobre outras formas de inovar, principalmente no serviço público. Para superar a abordagem limitada ao foco tecnológico, foram explicitadas no trabalho diversas formas de análise do conceito desse tema, para incorporar essas abordagens dentro do contexto do setor público. Para Jacobi (2006), a inovação pode ser a introdução de mudanças em relação a práticas anteriores, ampliação do número de beneficiário, simplificação do acesso dos cidadãos a bens e serviços públicos, inclusão de minorias sociais, ou incorporação de tecnologias facilitadoras da ação pública. Há de se ressaltar que esse conceito de inovação é importante, sobretudo, no âmbito do atendimento ao público, já que este é a essência da prestação de um serviço.

Tendo em vista a importância da melhoria da qualidade dos serviços públicos para atender às crescentes exigências dos cidadãos, o setor público vem desenvolvendo iniciativas inovadoras que buscam um atendimento mais resolutivo para a demanda dos usuários dos serviços. Modelos como o de Atendimento Programado podem elevar o padrão de qualidade, a eficiência e a produtividade dos serviços públicos, disponibilizando mais facilmente informações e serviços por meio de centrais telefônicas e páginas na Internet. Levando em consideração que os cidadãos querem que os serviços prestados sejam os mais acessíveis, convenientes e diretos possíveis, há a necessidade de compreender como a implantação desse modelo contribuiu para a solução dessa demanda. Para isso, é fundamental que se comprove os resultados efetivos dessa inovação na percepção dos usuários, já que uma mudança na prestação de um serviço não necessariamente é percebida como uma melhoria pelo cidadão.

Assim, o presente trabalho busca, a partir da discussão acerca dos conceitos que envolvem a inovação em serviços públicos, verificar como os cidadãos percebem as modificações adotadas pelo modelo de Atendimento Programado do INSS. Dessa forma, propõe-se o estudo dos resultados desse modelo a partir da perspectiva do usuário, de forma a responder à seguinte pergunta de pesquisa: **“Os cidadãos reconhecem o modelo de Atendimento Programado como uma inovação que gera melhoria na prestação de serviços do INSS?”**.

1.2 Objetivo Geral

Adota-se como objetivo geral para o presente trabalho:

- Investigar, sob a ótica do cidadão, a percepção do modelo de Atendimento Programado como uma inovação na prestação de serviços do INSS.

1.3 Objetivos Específicos

- Investigar as características inovadoras reconhecidas no Serviço de Atendimento Programado do INSS;
- Testar a percepção de usuários quanto às características de inovação do serviço de Atendimento Programado do INSS;
- Analisar o reconhecimento do Atendimento Programado do INSS como uma inovação sob a ótica de seus usuários.

1.4 Justificativa

O tema inovação tem sido cada vez mais abordado pelas pesquisas acadêmicas contemporâneas, devido à relevância de iniciativas inovadoras para a manutenção do sucesso das organizações e também para a economia (LIMA; VARGAS, 2012). Atualmente considerado como estratégico para as organizações, os estudos que envolvem processos de inovação vem crescendo em interesse e importância. Entretanto, a ênfase dos estudos sobre o tema está dirigida às organizações privadas (PÄRNA; TUNZELMANN, 2007; LIMA; VARGAS, 2012; KOCH; HAUKNES, 2005; WINDRUM; GARCÍA-GOÑI, 2008), sendo necessário o estabelecimento de abordagens que incluam também a inovação na administração pública, sobretudo devido à importância de se discutir melhorias nos serviços públicos.

No que tange ao INSS, em um passado recente o atendimento aos segurados da previdência social foi marcado por períodos de grandes dificuldades,

desorganização e, em alguns casos, situações caóticas. Assim, a implantação do modelo de Atendimento Programado representa uma inovação que visa solucionar esses problemas e dirimir as críticas à ineficiência do serviço público de atendimento ao cidadão. Nesse sentido, a escolha do INSS se deve à importância da inovação dos serviços prestados por ele, para o atendimento da demanda da população, sobretudo devido à relevância desse tipo de serviço, que é essencial para os cidadãos.

As ideias de desburocratização e eficiência implantadas pela Reforma Administrativa trouxeram à gestão pública o estímulo para tornar a prestação do serviço mais moderna, sendo notáveis os inúmeros esforços de diversas áreas do setor público para a melhoria dos seus processos de gestão. Como reflexo da nova gestão pública, no campo científico grande parte dos trabalhos pesquisados incluem análises da dimensão gerencial da inovação, sobretudo sob a perspectiva dos gestores e servidores, evidenciando um foco interno à organização. Temas como cultura organizacional, melhoria de desempenho e aprendizagem são tratados como fatores internos de apoio à inovação, evidenciando a ótica daqueles que a desenvolvem e implementam, objetivando atender às necessidades do usuário e melhorar a qualidade dos serviços (KAKOURIS; MELIOU, 2011; QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010; PÄRNA; TUNZELMANN, 2007; NAVEH; EREZ, 2004; ROFFE, 1998).

Em outra linha, este trabalho pretende analisar o reconhecimento das inovações pelo usuário e a sua percepção sobre os benefícios do modelo de atendimento implantado no INSS, procurando identificar quais foram os resultados gerados, no que diz respeito à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados. Dessa forma, acredita-se que a pesquisa possa contribuir para o conhecimento que está sendo gerado pela literatura existente sobre a investigação de resultados efetivos da implantação de mudanças sob o ponto de vista de quem utiliza os serviços.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo está dividido em seis subseções: a primeira contextualiza o tema inovação, a partir de uma breve descrição dos conceitos propostos por Schumpeter, cuja obra é considerada um ponto de partida para os estudos em inovação, até chegar a outras abordagens mais atuais e abrangentes do tema, dando ênfase às suas diversas características e conceitos que possam ser aplicados à gestão pública. A segunda seção expõe a evolução do setor de serviços no Brasil e no mundo, e aponta a importância dos estudos de inovação a partir de conceitos gerais de inovação em serviços, cujo principal autor de referência é Gallouj, que defende a abordagem da inovação em serviços de maneira mais ampla e abrangente. A terceira retoma a literatura sobre o histórico da inovação na administração pública de modo geral, destacando-se as suas raízes internacionalmente, e posteriormente a sua implementação no Brasil, a partir do Plano Diretor. A quarta seção introduz os conceitos relacionados à difusão de inovações, cujo autor de referência é Rogers, com foco nas características atribuídas à inovação que induzem ao processo de aceitação e disseminação de iniciativas inovadoras. A quinta seção traz o tema inovação para os serviços públicos, onde a principal perspectiva explorada é a inovação como forma de mudança e melhorias nos serviços prestados ao público, evidenciando o foco no atendimento ao cidadão como diferencial de qualidade. Por fim a sexta seção busca expor os objetivos, métodos e resultados dos principais estudos sobre inovação em serviços públicos utilizados como fonte teórica deste trabalho.

2.1 Inovação

O fenômeno da inovação foi reconhecido primeiramente pelo economista Joseph Schumpeter, em sua obra “Teoria do Desenvolvimento Econômico”, (SCHUMPETER, 1982). Inicialmente, o autor apresenta um modelo de economia estacionário, fundamentado num fluxo circular da vida econômica, onde toda a atividade econômica se apresenta de maneira contínua em sua essência. Esse

equilíbrio é interrompido pelo fenômeno do desenvolvimento econômico, onde aparece a figura central do empresário inovador - agente econômico que traz novos produtos para o mercado por meio de combinações mais eficientes dos fatores de produção, ou pela aplicação prática de alguma invenção ou inovação tecnológica, gerando novos ciclos econômicos (SCHUMPETER, 1982). Dessa forma, são as novas combinações que levam ao desenvolvimento econômico, podendo assumir cinco formas distintas: novos produtos ou mudanças substanciais em produtos existentes; novos processos ou métodos de produção; novos mercados; novas fontes de recursos e novas organizações (SCHUMPETER, 1982). O autor argumenta que o desenvolvimento econômico é conduzido pela inovação por meio de um processo dinâmico em que as novas tecnologias substituem as antigas, um processo por ele denominado "destruição criadora". Deste modo, é o produtor que, via de regra, inicia a mudança econômica e os consumidores, se necessário, são por ele ensinados a desejar novas coisas, ou coisas que diferem de alguma forma daquelas que têm o hábito de consumir, substituindo antigos produtos e hábitos de consumo por novos (SCHUMPETER, 1982).

O conceito de inovação proposto por Schumpeter é um importante ponto de partida para as análises de inovação. No entanto, é um conceito que não permite analisar de forma ampla a inovação no setor de serviços – o que restringe sua aplicação aos serviços públicos –, pois seus estudos foram realizados em um momento de economia basicamente industrial, sendo o foco voltado a uma perspectiva vinculada à criação de novos produtos, especialmente aqueles ligados a processos tecnológicos. Entretanto, a inovação tem sido foco de vários estudos acadêmicos, nos quais o conceito vem sendo ampliado dentro de outras perspectivas e setores, já que cresce a importância dos serviços nas economias desenvolvidas.

Então, várias evoluções sobre a teoria schumpeteriana surgiram, gerando novas alternativas para o tratamento da inovação. Os estudiosos buscaram novos conceitos que abordassem de forma mais ampla a inovação, incluindo os referentes ao setor de serviços. Esse enfoque mais genérico das inovações tecnológicas se refere às possibilidades de sua aplicação não só nos ramos ou setores em que foram desenvolvidas, mas também em um amplo leque de atividades com repercussões em todo o tecido econômico e social. Dessa forma, o conceito de inovação tecnológica na perspectiva mais atual não trata somente da difusão de

novos produtos ou processos de produção, mas abrange também as novas formas de organização das firmas e da sociedade.

A revisão da literatura realizada por este trabalho tem revelado diversos conceitos de inovação, que frequentemente abrangem a ideia de "reforma" ou "mudança". Segundo OCDE (2009), essa falta de clareza conceitual faz com que pesquisas sobre inovação sejam extremamente amplas e indeterminadas. A seguir, são apresentados alguns conceitos atuais sobre inovação.

Em uma visão geral, Alberti e Bertucci (2006) apresentam uma definição bastante abrangente de inovação, quando afirmam que inovar é o ato de conceber e implementar uma nova forma de alcançar resultado ou executar um trabalho. Pode envolver a incorporação de novos elementos, uma nova combinação de elementos existentes ou uma mudança significativa em relação à forma tradicional de fazer as coisas. Podem ser novos produtos, novas políticas públicas e programas, novos processos, novos modelos de procedimentos para atender problemas de políticas públicas. Os autores ressaltam que a inovação não é uma solução completa e fechada, mas uma solução aberta, transformada pelos que a adotam (ALBERTI; BERTUCCI, 2006).

Segundo Terra et al. (2007), o desafio da inovação está em fazer com que a inovação se transforme em uma ideia que é implementada com sucesso. "Inovação no contexto organizacional requer, acima de tudo, resultados" (TERRA et al., 2007, p. 23).

Segundo Hamel (2006), a inovação na gestão não é fruto de mudanças espontâneas, ela pressupõe um movimento constantemente planejado em relação a princípios e ao modo como as práticas são realizadas. É um processo que não tem modelo único, cujo objetivo geral é criar, experimentar e executar determinadas mudanças com o propósito de maximizar resultados, tendo em vista os direitos dos cidadãos (HAMEL, 2006).

Uma definição de inovação explicitamente ou implicitamente contém - entre outras coisas - suposições sobre: mudança gradual *versus* avanço radical, julgamento objetivo de inovação contra a construção social, e a alegada ligação entre a inovação e o sucesso ou melhoria (OCDE, 2009).

Outra definição é a proposta pelo Manual de Oslo, que define a inovação como (1) a implementação de um novo produto (bem ou serviço) ou processo, ou sua melhoria significativa, (2) um novo método de marketing, (3) uma nova prática de negócio ou (4) organização no local de trabalho ou nas relações externas (OCDE EUROSTAT, 2005). Esta definição destaca os seguintes aspectos: inovação deve ser nova para a empresa, para o mercado ou para o mundo, ou seja, deve incluir produtos, processos e métodos que as empresas são os primeiros a desenvolver, bem como aqueles que foram adotados de outras empresas ou organizações. Outra característica fundamental da inovação é que deve trazer benefícios econômicos e / ou sociais, bem como deve levar em conta a complexidade organizacional, pois envolve vários atores de dentro e fora das empresas (OCDE EUROSTAT, 2005).

Tether (2003) ressalta que a inovação tem sido definida como o sucesso na exploração de ideias, ou transformação de ideias em produtos rentáveis, processos, serviços ou práticas de negócio. O autor argumenta que a inovação tem três conceituações diferentes. A primeira é a inovação como realização, no contexto de superação de gargalos tecnológicos e reestruturação dos problemas existentes. A segunda é a medida em que é avaliada e quais são as consequências ou impactos que surgem a partir de realizações. A terceira é a inovação como capacidade de mudança, o que envolve uma combinação de boas ideias, funcionários motivados e uma compreensão instintiva do que o seu cliente quer (TETHER, 2003).

Considerando as diferentes visões do significado da inovação, torna-se necessário estipular uma definição a ser utilizada no trabalho. A definição considerada mais adequada é a proposta pela ENAP (2006), que constitui uma tentativa de sintetizar a literatura e contém uma série de componentes que precisam, necessariamente, estar presentes para a inovação existir:

Sujeito da inovação	A inovação está relacionada a alguma coisa que é mudada e pode ser um produto, um serviço, uma atividade, uma iniciativa, uma estrutura, um programa ou uma política. Muitas definições do setor privado restringem a inovação a produtos ou serviços comerciais. Essa noção é limitada demais e específica de um setor.
Novas ideias	A inovação envolve a geração de ideias novas, o que sugere, em primeiro lugar, que a inovação envolve o uso da criatividade no desenvolvimento de ideias e, em segundo, que as ideias precisam ser

	“novas”, na medida em que constituem uma melhoria em alguma coisa existente, uma invenção de algo fundamentalmente novo ou uma aplicação de ideias existentes a um novo contexto.
Aplicação	Ideias criativas não constituem, por si próprias, uma inovação. A nova ideia ou invenção precisa ser aplicada (explorada, colocada em prática, alavancada, acionada, divulgada) a alguma atividade organizacional. Portanto, a inovação envolve a implementação prática de novas ideias (caso contrário, ficamos apenas com uma invenção não usada). Essa implementação pode também envolver perícia, criatividade e habilidades para garantir sua aceitação.
Mudanças significativas	As mudanças ocasionadas devem ser “significativas” e positivas, ou seja, devem ir além de experimentações incrementais, sem, no entanto, representarem uma ruptura revolucionária necessariamente. A significância, nesse sentido, indica que elas devem estar relacionadas a alguma melhoria considerada importante. Por exemplo, elas devem promover avanços na sociedade, trazer progresso tecnológico ou econômico, ou proporcionar alguma capacidade ou vantagem a uma organização.

Quadro 1 - Componentes da inovação

Fonte: Adaptado de ENAP (2006, p. 8).

Tomando como base essas perspectivas, consideram-se como iniciativas inovadoras aquelas que apresentem mudanças em práticas anteriores, por meio da inclusão de novos procedimentos da gestão pública, ou combinação dos já existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para os cidadãos.

2.2 Inovação em serviços

Ao longo de muitos anos, o setor de serviços foi considerado como residual em relação ao global da economia, sendo as atividades de serviços vistas como intangíveis e de menor produtividade. As discussões quanto à capacidade produtiva dos serviços levaram à tona a problemática de definição e classificação do setor, questão observada pelo IPEA (1998) da seguinte maneira:

Observa-se que a definição de serviços é, desde logo, problemática, mesmo porque incorporam uma grande variedade de atividades. Por sua vez, as dificuldades de mensuração do produto dos serviços são conhecidas e revelam-se na precariedade da base estatística que cobre o setor. A teoria econômica dispõe hoje de um vasto corpo analítico para apreender o comportamento dos setores primário e secundário, porém, em se tratando de serviços, não foi capaz de produzir teoria e nem mesmo uma base de dados adequadamente organizada (IPEA, 1998, p. 3)

Tais dificuldades serviram de base para o desenvolvimento da teoria sobre o assunto e levaram à percepção da carência de uma forma válida para se medir de que modo tais atividades geravam valor (KON, 2004). Dessa forma, a definição do setor de serviços passou por inúmeras transformações e abordagens ao longo de sua evolução, desde quando era denominado de setor terciário e considerado improdutivo até adquirir uma importância crucial no emprego e nas transações econômicas.

Assim, vários esforços têm sido recentemente aplicados para afirmar o setor de serviços na análise econômica e nos estudos organizacionais, especialmente no que diz respeito à inovação (VARGAS, ZAWISLAK, 2006). Assim, muitos são os estudos voltados para a compreensão dos serviços, de seus conceitos e classificações, bem como de seus impactos na economia em diferentes aspectos e a importância da inovação no setor.

Acerca desse assunto, Gallouj (2002) afirma que, apesar da literatura não avançar de forma suficiente em relação à inovação em serviços, a economia moderna se caracteriza como uma economia de serviços e inovação. Segundo Gallouj (2007), os serviços representam mais de 70% da riqueza e emprego da maioria dos países desenvolvidos. No entanto, o setor ainda continua a ser percebido de forma negativa, o que é explicado pelo autor a partir do que ele considera como três mitos relacionados ao setor de serviços: o mito do serviço improdutivo e do terceiro setor; o mito da baixa produtividade e baixa intensidade de capital e o mito da sociedade de serviços como uma sociedade de servidores (GALLOUJ, 2007, p. 5). Esses diferentes mitos contribuem para subestimar a inovação em serviços. Ainda segundo o autor, a literatura econômica baseada no foco tecnológico das inovações é insuficiente para dar conta da inovação em serviços, e defende uma análise integradora da inovação, que leve em conta tanto a importância das tecnologias quanto o papel de inovações não tecnológicas. Essa concepção é capaz de reconciliar os dois maiores traços da economia contemporânea: os serviços e a inovação (GALLOUJ, 2007).

Essa visão é contemplada pelo trabalho anterior de Gallouj (2002), que destaca três abordagens sobre o estudo da inovação em serviços: a tecnicista, a baseada em

serviços e a integradora. Enquanto a primeira foca na dimensão tecnológica, onde a inovação em serviços é oriunda da indústria, a segunda analisa o processo de difusão das inovações tecnológicas no setor de serviços. A terceira abordagem entende que a inovação não pode ser analisada de forma isolada, sendo necessário considerar uma visão sistêmica do processo, levando em consideração a investigação da inovação sem excluir a importância das inovações tecnológicas nem o papel das inovações não tecnológicas (GALLOUJ, 2002).

Gallouj e Weinstein (1997) investigam as especificidades dos serviços que podem levar a uma reformulação da análise de inovação. Os estudos das várias formas de inovação se concentram em duas linhas de estudo: a distinção entre inovação de produto e processo e o contraste entre inovação radical e incremental. Os autores discutem a inovação em serviços a partir da apresentação dos vários modos e modelos de inovação derivados da abordagem de Saviotti e Metcalfe (1984), que considera o produto como um conjunto de características específicas de serviços. Assim, a inovação pode ser definida como qualquer alteração que afete essas características. Outra abordagem apresentada por Gallouj e Weinstein (1997) são os modos e modelos de inovação: inovação radical (introdução de um produto totalmente novo); inovação de melhoria (melhorar certas características sem alterar a estrutura) e inovação incremental (substituição ou adição de novas características; inovação ad hoc (construção interativa de uma solução para um problema particular apresentado por um cliente) e inovação recombinação (criação de um novo produto através de uma nova combinação de características já existentes).

Como contribuição para a literatura de inovação em serviços, Hipp e Grupp (2005) tratam criticamente sobre os conceitos derivados da indústria, alegando que a noção de inovação estabelecida na indústria de manufatura não pode ser simplesmente transposta para o setor de serviços, devido às suas características, como intangibilidade e interação dos clientes e os processos de prestação. Para os autores, não é fácil combinar as várias características em uma definição, sendo necessário um conceito ou tipologia que represente essa heterogeneidade, capaz de apresentar os vários aspectos a serem considerados em um serviço. Os autores concluíram que a pesquisa teórica e empírica sobre as atividades de inovação no setor de serviços precisa ser estendida, considerando abordagens interdisciplinares entre o setor industrial e serviços.

Ainda no contexto de críticas a teorias desenvolvidas com base nas inovações industriais, Gadrey, Gallouj e Weinstein (1995) afirmam que essas são inadequadas para explicar as formas de inovação que predominam em serviços. Segundo esses autores, produzir um serviço significa organizar uma solução a um problema, colocar um pacote de capacidades e competências (humano, tecnológico, organizacional) à disposição de um cliente e organizar uma solução que pode ser dada a graus variados de precisão.

Nota-se a abrangência de significados atribuídos à inovação em serviços, o que denota uma complexidade desse tema, o que dá margem a diferentes acepções. A revisão de conceitos relativos a inovações permite que se construa uma lista de atributos de práticas inovadoras, o que facilita a compreensão de aspectos inovadores importantes no setor de serviços. Tal compreensão é fundamental para o andamento do trabalho, pois um entendimento global do conceito de inovação em serviços permite o posterior detalhamento do tema de pesquisa, que é a inovação em serviços públicos.

2.3 Inovação na Administração Pública

No final da década de 70, teve início no âmbito internacional uma onda de reformas estatais, devido a grandes pressões por mudanças na organização e administração dos serviços públicos, que eram caracterizados pela rigidez e padronização da estrutura burocrática. Reestruturações semelhantes foram feitas em um grande número de diferentes unidades do serviço público, evidenciando que um fenômeno organizacional abrangente estava surgindo, com frequência chamado hoje de “nova administração pública” (FERLIE et al., 1999, p. 13). A Nova Administração Pública (NAP) foi forjada a partir da necessidade de melhoria e eficiência nos serviços públicos de maneira geral e tem como princípio básico a adoção de padrões gerenciais utilizados no setor privado. Teve como propostas a flexibilização, qualidade e atendimento das necessidades dos clientes, com vistas em dotar a administração pública de maior eficiência (JACOBI, 2006).

O modelo de gestão da Nova Administração Pública “representa a fusão das ideias

de gestão dos setores público e privado” (FERLIE et al., 1999, p. 33) por utilizar padrões de gestão bem-sucedidos do setor privado, embora aplicados a um contexto tipicamente do setor público. A ideia básica era que, para que o setor público aumentasse sua produtividade, sua capacidade de resposta e qualidade dos seus serviços para atender as necessidades da comunidade, tinha que seguir o exemplo do setor privado (KAKOURIS; MELIOU, 2011). Entre os principais fatores que caracterizam esse modelo, estão (FERLIE et al, 1999):

- A preocupação com a qualidade do serviço público, incluindo as técnicas de gerenciamento para a qualidade total.
- O desejo de alcançar a excelência nos serviços públicos.
- O estabelecimento de uma missão organizacional como elemento norteador para a obtenção dessa excelência.
- A atenção nos valores e as opiniões do usuário, valorizando a cidadania.

O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público, através da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado (BRASIL, 1995). Dessa forma, internacionalmente o conceito e as práticas do modelo gerencial foram amplamente difundidos, atingindo, posteriormente, o Brasil, que teve como referências as experiências do Reino Unido e EUA.

A NAP ganhou força no Brasil a partir da década de 90, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Em 1995, Bresser-Pereira, ex-ministro da Administração e Reforma do Estado considerado protagonista da implementação da nova administração pública no Brasil, apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado, que preconizou e estrutura federal nos moldes do modelo gerencial.

“Nesse documento, após se constatar a ineficiência do serviço público existente no Brasil, desenvolve-se um quadro teórico para a reforma, inspirado nas reformas gerenciais que estão sendo implementadas desde a década de 80 em certos países da OCDE, e particularmente na Grã-Bretanha” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 6).

Nessa década, o termo inovação era utilizado para se referir tanto a mudanças de caráter democratizante promovidas por governos locais, quanto à orientação para a mudança, de natureza gerencial, orientada para a busca da eficiência (JACOBI, 2006). De acordo com o Plano Diretor, três dimensões compõem a estratégia da reforma do aparelho do Estado: (1) a dimensão institucional-legal, que está relacionada à reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; (2) a dimensão cultural, centrada na transição para uma cultura gerencial; e (3) a dimensão de gestão, que visa ao aperfeiçoamento da administração burocrática e a introdução da administração gerencial, voltada para a definição precisa dos objetivos a serem atingidos e para a garantia de autonomia administrativa na gestão dos recursos, com vista ao alcance dos resultados. A dimensão de gestão diz respeito, portanto, a como fazer, com que método, de que modo, sob orientação de quais valores (Brasil, 1995). Assim a reforma do aparelho do Estado no Brasil significou, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas.

Na visão de Bresser-Pereira, a nova administração pública se diferencia da administração pública burocrática, pois segue os princípios do gerencialismo. São objetivos da administração pública gerencial, entre outros (PAULA, 2005, p. 130):

- melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia;
- garantir a autonomia e a capacitação gerencial do administrador público;
- assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos orientados para o “cidadão-cliente” e controlados pela sociedade.

Vários indicadores mostram que a reforma gerencial brasileira é uma história de sucesso (BRESSER PEREIRA, 1999). A promulgação na Constituição da emenda da reforma administrativa, em 1998, efetivou as mudanças estruturais necessárias para legitimar a reforma gerencial, e foi aprovada por cerca de 75% da população (BRESSER PEREIRA, 1999). Outro indicador de sucesso foi a escolha, com ampla aceitação, da Gestão pela Qualidade Total (Total Quality Control) como principal estratégia de gerenciamento a ser adotada pelas organizações do Estado (BRESSER PEREIRA, 1999). Segundo Paula (2005), nessa estratégia são valorizados os mesmos princípios dos programas de qualidade total implementados no setor privado, que envolvem satisfação dos clientes, constância de propósitos,

melhoria contínua, gestão participativa, envolvimento e valorização dos servidores públicos.

Outros resultados importantes são a adoção pelos estados e as principais cidades dos novos dispositivos e práticas da reforma gerencial, a criação de novas organizações sociais e a incorporação de novas ideias e expressões relacionadas à reforma e à cultura da administração pública brasileira.

Em síntese, a Reforma Gerencial da Administração Pública Brasileira, lançada em 1995, avançou nas três dimensões previstas pelo Plano Diretor: a institucional, a cultural e a gerencial. Criaram-se novas instituições, surgiu uma nova visão da administração pública, e novas práticas gerenciais estão começando a ser adotadas (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 9).

Essas mudanças levaram à incorporação do termo inovação às discussões sobre a administração pública brasileira, resultando em uma difusão do uso da expressão. Em sua utilização contemporânea inovar significa democratizar a ação estatal, no que tange a ampliação da parcela da população com acesso aos serviços públicos, e também quanto à perspectiva dos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas (FARAH, 2006).

Outro sentido atribuído à expressão é o direcionamento das inovações para a resolução de problemas ou para tratar “velhos” problemas de forma diferente (FARAH, 2006). Segundo Jacobi (2006), as iniciativas inovadoras abrem a perspectiva de superação de velhos e novos problemas, por outro lado elas criam também novos desafios. À medida que novas políticas são implementadas e que novas instituições e práticas se tornam efetivas, novos problemas tendem a surgir, colocando-se como desafios a novas inovações. “Assim a inovação constitui um processo permanente, entendida aqui como a busca de respostas a novos desafios” (JACOBI, 2006, p. 72). Ao pensar em inovar em gestão pública, deve-se pensar em uma transformação da realidade, à medida que se revelam na sociedade novas demandas, e conseqüentemente a necessidade de adaptar os processos e ferramentas de gestão para enfrentar problemas ou deficiências em determinado contexto. Dessa forma, a valorização de práticas inovadoras demonstra uma preocupação por parte do poder público em reconhecer que inovar no setor público é primordial para solucionar problemas advindos de gestões anteriores, ou surgidos atualmente.

2.4 Difusão de inovações no Setor Público

A capacidade de dar respostas efetivas para novos problemas ou responder a velhos problemas com novas respostas, estão relacionadas às características intrínsecas da inovação, fatores identificados por Farah (2007) como facilitadores da disseminação de inovações: existência de informação; existência de redes; similaridade entre os problemas tratados por diferentes locais; convergência de agendas entre diferentes localidades; papel ativo de atores locais na adoção e seleção da inovação pelas localidades adotantes. Segundo a autora, estas características podem facilitar a disseminação, pois tornam a inovação atraente para outros. Outro fator importante identificado pela autora é a percepção pelos autores acerca da capacidade de resposta de uma inovação ao problema apresentado, bem como o compartilhamento do problema por várias localidades. Essa ideia corrobora o conceito de difusão definido por Rogers (1983, p.5), que o indica como o “processo pelo qual uma inovação é comunicada por intermédio de certos canais, através do tempo, entre os membros de um sistema social”. Desta definição identificam-se os elementos-chave do processo de difusão: as características da inovação, os canais de comunicação, o tempo e o sistema social, cada um interferindo nos rumos e na velocidade do processo de difusão (ROGERS, 1983).

A difusão depende de características das inovações que, quando percebidas por indivíduos, ajudam a explicar a aceitação de uma inovação (ROGERS, 1983). Essas características podem ser sumarizadas em termos de vantagem relativa, compatibilidade, complexidade, possibilidade de experimentação e visibilidade da inovação (ROGERS, 1983). A primeira característica, **vantagem relativa**, se refere à comparação entre alguns atributos da inovação e a prática anterior. Trata-se, portanto, de uma consideração da superioridade da inovação em relação ao modelo vigente anteriormente. No setor público, alguns determinantes da inovação identificados nas últimas décadas, como a busca por democratização, transparência, flexibilidade, eficiência, entre outros, podem ser os parâmetros para avaliar a vantagem relativa da inovação (VARGAS, 2010). A **compatibilidade** diz respeito ao grau em que uma inovação é percebida como adequada aos valores existentes, experiências passadas e necessidades dos adotantes, sendo que quanto maior a

compatibilidade de uma inovação, maior é a probabilidade da sua adoção (ROGERS, 1983). A terceira característica está associada à **complexidade**, que diz respeito à maior ou menor dificuldade dos adotantes para entender e utilizar a inovação, ou seja, envolve a compreensão entre os interlocutores. Dessa forma, quanto mais difícil é entender ou usar a inovação, menos provável será a sua adoção. A quarta característica refere-se à **testabilidade**, possibilidade de a inovação ser testada, sem que as práticas anteriores sejam substituídas, na tentativa de diminuir as incertezas. Por fim, a quinta característica da inovação está relacionada à **visibilidade** dos seus resultados. Quanto mais visíveis forem os resultados da inovação, maiores as probabilidades da sua difusão.

Identificadas as características da inovação, parte-se para o segundo elemento-chave do processo de difusão destacado por Rogers (1983): os canais de comunicação, por meio dos quais as características são transmitidas para os potenciais adotantes. As informações sobre a inovação podem ser transmitidas por meio de canais de comunicação em massa, como televisão, rádio, internet, jornais, responsáveis por disseminar informações a diferentes públicos, para que o maior número possível de potenciais adotantes tome conhecimento da iniciativa inovadora (VARGAS, 2010).

O terceiro elemento-chave identificado por Rogers (1983) é o tempo, que envolve cinco fases do processo de adoção: (1) conhecimento da inovação (comunicação de massa); (2) persuasão; (3) decisão; (4) implementação; (5) confirmação. De uma forma geral, o processo de adoção da inovação envolve a procura de informações e o processamento delas, quando já se tem conhecimento de alguns resultados, passando-se a avaliá-los (Rogers, 1983). Um indicador da variável tempo é a taxa de adoção, que é a velocidade com que uma inovação é adotada pelos membros de um sistema social. Essa taxa funciona como uma medida dos atributos da inovação, pressupondo que quanto mais as características inovadoras forem propícias à difusão, maior é a velocidade com que ela se propaga.

O último elemento é o sistema social, conjunto de indivíduos, organizações e países de uma região, engajados na busca da solução de problemas comuns (ROGERS, 1983). As características do sistema social podem atuar como apoio à inovação ou como alicerce para as resistências.

Segundo Vargas (2010), no setor público o desenvolvimento teórico sobre o processo de disseminação de inovações ainda carece de avanços, os quais devem examinar a adequação dos modelos de difusão, bem como incorporar elementos específicos ao setor público. No entanto, é possível observar na prática a ocorrência de diversas ações inovadoras oriundas de órgãos públicos, ocorridas a partir da consolidação da reforma gerencial. Um impulsionador importante para a disseminação dessas inovações foi a criação, em 1996, do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal, iniciativa da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que tem como objetivos: (1) Estimular a implementação de iniciativas inovadoras de gestão em organizações do governo federal, que contribuam efetivamente para a melhoria dos serviços públicos; (2) Disseminar soluções inovadoras que sirvam de inspiração ou referência para outras iniciativas e colaborem para o avanço da capacidade de governo; (3) Valorizar servidores públicos que atuem de forma criativa e proativa em suas atividades, em benefício do interesse público (ENAP, 2009). “O Concurso tem papel de amplificar inovações não só no âmbito do governo federal, mas também dos demais entes da Federação” (LIMA, 2012, p. 112).

Segundo Pereira (2009), o concurso ENAP é reconhecido como um fator importante para a disseminação, e está relacionado ao atributo de comunicabilidade de Rogers (1983). Nota-se que a iniciativa funciona como um canal comunicador sobre as inovações, pois através da premiação e divulgação, dissemina para outros órgãos de outras localidades as soluções inovadoras geradas pelos ganhadores. Além disso, é possível visualizar uma relação com as ideias propostas por Farah (2007), no que diz respeito ao comportamento dos gestores, que são condicionados por incentivos. O concurso, ao reconhecer o trabalho de equipes de servidores públicos dedicadas a gerar inovação, funciona como incentivo para outros gestores se motivarem a inovar.

Esse tipo de iniciativa pode gerar resultados positivos, à medida que se estabelece entre os órgãos e setores uma competição saudável, onde cada um buscará fazer o melhor e implantar inovações que gerem resultados. Uma importante característica do Concurso é a valorização tanto das grandes quanto das pequenas inovações; das mudanças incrementais, bem como das radicais, conforme o seguinte trecho:

O conceito de inovação usado prioriza mudanças de gestão com foco na obtenção de resultados positivos, como aquelas que ocorrem quando há reformulação de processos de trabalho, de produtos ou de programas que já existiam na organização (LIMA, 2012, p. 112).

Nota-se a influência do prêmio no processo de disseminação de iniciativas inovadoras, que contribui para o estímulo às inovações e fornece subsídios ao esforço de modernização da gestão pública brasileira.

2.5 Inovação em Serviços Públicos

Os principais conceitos e definições de serviços públicos são derivados do Direito Administrativo. Segundo Meirelles (2004), serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado. Então, cabe ao Estado fornecer serviços como forma de atender aos cidadãos, ou seja, os serviços públicos são a forma pelo qual o Estado, por meio da Administração Pública, atende às demandas sociais (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Drucker (2008) defende a importância da inovação em serviços públicos sob o ponto de vista econômico. Já que as atividades desempenhadas por esse setor tendem a permanecer como tal, elas devem se tornar produtoras e produtivas para não serem obstáculos ao desenvolvimento da sociedade. Para isso, elas precisarão aprender a ser inovadoras e a perceber as mudanças sociais, econômicas e tecnológicas como oportunidades, atendendo às novas exigências.

Segundo OCDE (2009), assim como existem inúmeras definições e de justificativas para a inovação, as inovações do setor público podem ser enquadradas em tipologias conceituais de diferentes maneiras. O estudo apresenta as tipologias de inovação, que podem ser de produtos (criação de novos produtos), de serviços (novas formas de prestação de serviços aos usuários), de processos (novas formas em que os processos organizacionais são projetados), incorporação de ideias de usuários dos serviços e sensibilidade às suas necessidades, entre outros (OCDE, 2009).

A inovação no setor público tem uma gama de características diferenciadas, se comparada ao setor privado. Todas essas características geram problemas em relação à mensuração do valor do serviço. Segundo Moore (2002), nos serviços públicos o cidadão não é consultado acerca de suas preferências, nem tem a escolha de trocar o prestador de serviços. Por isso a inovação em serviços públicos apresenta problemas de mensuração, pois seus resultados detém pouco retorno em termos de novos clientes ou fatia de mercado. Assim, uma forma de tornar uma inovação mensurável parte do ponto de vista de que a sua definição deve ser feita segundo conceitos apontados por aqueles que inovam. Segundo Jacobi (2006), vários conceitos são entendidos como inovação, a partir da visão daqueles que inovam, dentre eles:

- A busca de novas soluções técnicas e práticas para problemas existentes;
- Extensão e humanização de serviços;
- Mudança substancial, qualitativa ou quantitativa, nas práticas e estratégias anteriores, mediante a implementação de um novo programa ou conjunto de atividades ou na melhoria significativa das atividades ou programas existentes;
- Contribuição para a melhoria dos serviços e qualidade de vida; simplificação da vida dos cidadãos, incorporação de tecnologias facilitadoras da ação pública, entre outros.

A partir desses conceitos, nota-se que a inovação no setor público visa atender às demandas vindas dos cidadãos e melhorar as condições de prestação de serviços, distanciando-se dos conceitos predominantes na literatura. A inovação é vista, portanto, como a capacidade de efetivamente solucionar problemas no atendimento ao cidadão, fazendo com que esse atendimento seja prestado de maneira humana e eficaz. Sob esse ponto de vista, Coutinho (2000) faz a seguinte observação:

O conjunto de mudanças no setor público, implementadas atualmente por muitos países, tendo em vista as expectativas crescentes da sociedade, concentra-se, então, na figura do usuário. Com isso, uma parte importante dos problemas trazidos à administração pública passa a ser resolvida com mais facilidade, olhando mais atentamente para fora das organizações e, conseqüentemente, para aqueles que usufruem dos seus serviços (COUTINHO, 2000, p. 41).

Um foco de análise fundamental dentro do conceito de serviços é o atendimento ao

público, já que este reflete a essência da prestação de serviços. A questão básica do presente trabalho menciona a dimensão específica dos serviços de atendimento ao público. Assim, é importante fazer um breve apanhado teórico, de forma a embasar a análise dos serviços públicos.

Dantas (2004) agrupa diversas características do atendimento real, que recebemos em geral. Dentre elas está a falta de planejamento do atendimento por parte das empresas, gerenciamento inadequado, ineficiência no sistema de atendimento, falta de automação, poucos atendentes nos momentos de grande movimento, desorganização geral no atendimento, administração ineficiente, serviço público despreparado para o atendimento ao público.

Ainda segundo Dantas (2004), o atendimento ao público é uma atividade complexa em que interagem vários elementos. Para melhorá-lo é preciso que se tenha uma visão global e integrada de todos os aspectos considerados relevantes, mesmo que, num determinado momento, se opte por atacar um ponto determinado. A organização do atendimento constitui um ponto importante na prestação de serviços, cujo processo requer uma infraestrutura que seja percebida como de boa qualidade, composta de regras, regulamentos e processos bem definidos, que ofereçam ao cliente uma sensação de seriedade e confiança. Deve-se apenas ter o cuidado de não confundir regras e regulamentos com excesso de burocracia, pois prestação de serviços deve fluir de forma rápida e sem contratempo para o cliente, que no caso é o cidadão. Nesse contexto, ressalta-se o papel da inovação, que é essencial para produzir um atendimento de qualidade e gerar resultados satisfatórios para os cidadãos.

2.6 Inovação em serviços públicos: o estado da arte

A literatura nacional e internacional sobre inovação em serviços públicos levantada por este trabalho prioriza artigos científicos publicados nos últimos dez anos, e abrange estudos nos campos teórico e empírico. No campo teórico, a maioria das pesquisas aponta lacunas existentes na literatura, bem como a importância da

adoção de inovação no setor público. No campo empírico, os estudos sobre inovação no setor público giram em torno basicamente de duas perspectivas: a inovação sob o ponto de vista de gestores e funcionários, evidenciando um foco interno à organização, e a medição da relação entre percepção dos gestores e expectativa dos usuários sobre a qualidade do serviço público prestado, como forma de avaliar e melhorar o desempenho da organização.

Nas seções seguintes, são apresentados os estudos que compõem o estado da arte para a temática de inovação em serviços públicos. Estes estudos foram selecionados nas seguintes bases: **CAPES**; **ScienceDirect** (Research Policy); **Scielo** (Revista de Administração Pública; Revista de Administração Contemporânea); **Emerald** (Managing Service Quality); **OECD iLibrary**; **Proquest** (Journal of Service Management; Total Quality Management & Business Excellence; Innovation: Management, Policy & Practice; Public Organization Review; ProQuest Research Library, ProQuest Science Journals; Management Science); **EBSCOhost** (Technology Analysis & Strategic Management 21; International Journal Of Government & Democracy In The Information). Além disso, foram utilizados os seguintes periódicos não-indexados: Revista do Serviço Público, Revista de Administração Pública, Revista de Gestão USP e Revista de Administração Contemporânea. Subsidiariamente, foram exploradas publicações de órgãos governamentais, como IBGE, IPEA e ENAP. Para a seleção do estado da arte, foram utilizadas as seguintes palavras-chave: Inovação + Serviços Públicos (Innovation + Public Services); Serviços públicos + Cidadãos (Public Services + Citizens); Inovação + Setor Público (Innovation + Public Sector); Administração Pública + Cidadão (Public Management + Citizens). Foram priorizados estudos publicados nos últimos cinco anos, embora alguns datem de um período compreendido em dez anos, tendo em vista que foram considerados relevantes para a condução da pesquisa.

2.6.1 Estudos teóricos

A pesquisa de Lima e Vargas (2012) teve como objetivo situar a discussão sobre inovação no setor público a partir da revisão da literatura em revistas internacionais,

visando identificar oportunidades de pesquisa que reconheçam as especificidades do setor público. A revisão dos artigos, apesar da amostra pequena (sete), possibilitou a caracterização da produção internacional, permitindo identificar temas e formulações da literatura de inovação em serviços que podem contribuir para tornar a análise sobre inovações no setor público mais rica e completa, tais quais:

- estudos que examinem o empreendedorismo público ou social, de uma perspectiva micro;
- estudos que tenham como base a teoria da inovação em serviços, que permitem o exame dos efeitos da inovação nos serviços públicos, conciliando a avaliação da eficiência com a avaliação de dimensões cívicas e sociais, que são intrínsecas à atividade dos serviços públicos;
- análise de relações de variáveis que influenciam a inovação, como atores políticos, fornecedores e usuários dos serviços;
- oportunidades de pesquisa na investigação de processos de inovação organizacional, incremental, por recombinação, por formalização e ad hoc;
- melhor trabalho nas limitações de análises micro e macro, gerando a oportunidade de maior abrangência e detalhamento do nível organizacional no estudo do processo de inovação no serviço público.

Hipp e Grupp (2005), a partir da análise de pesquisas sobre inovação no setor de serviços alemão, tratam criticamente sobre os conceitos de medição de inovação derivados da manufatura e introduz uma nova tipologia com vista à obtenção de uma melhor compreensão da inovação nos serviços. O estudo concluiu que novos indicadores são necessários para desenvolver uma visão geral e uma visão mais detalhada sobre as atividades de inovação do setor de serviços. O trabalho identificou limitações consideráveis na investigação sobre os processos de inovação no setor de serviços. Ao mesmo tempo, novas abordagens empíricas foram delineadas. A partir das lacunas identificadas no artigo, chegou-se à conclusão de que a pesquisa teórica e empírica sobre as atividades de inovação no setor de serviços precisa ser estendida, considerando abordagens interdisciplinares entre o setor industrial e serviços.

Em um estudo mais específico, Coutinho (2000) faz um levantamento da literatura atualizada, nacional e internacional, sobre a administração pública voltada para o

cidadão, que seja um referencial teórico para o estudo de experiências inovadoras na área de atendimento ao usuário. A proposta do texto foi apresentar o modelo de administração pública voltada para o cidadão, composto por conceitos baseados na iniciativa privada e adaptados ao setor público que visam melhorar os serviços prestados ao cidadão, abandonando a burocracia em prol de um atendimento simples, conveniente e acessível. Observou-se que a nova administração pública pode ser resumida em elementos fundamentais:

- qualidade como satisfação do cidadão-usuário: qualidade passa a significar a satisfação das necessidades e expectativas dos cidadãos, supondo ainda a redução dos custos e a melhora permanente dos processos de acordo com as exigências da sociedade;
- medida do grau de satisfação dos usuários por meio de pesquisas;
- inovação em tecnologias dos processos de trabalho, gerando soluções que melhorem o atendimento ao público;
- mudança cultural como elemento de sucesso ou fracasso da implementação da administração voltada ao cidadão;
- adoção de estratégias de mudança com foco no cidadão, associadas ao poder de escolha dos cidadãos;
- planejamento, implementação e avaliação de projetos com foco no cidadão.

A aplicação do modelo apresentado implica a adoção de orientações, regras e instrumentos de gestão, que podem ajudar a orientar futuros processos de mudanças com base na literatura e experiências internacionais.

2.6.2 Estudos empíricos: perspectiva dos gestores

Centrado na dimensão gerencial e de aprendizado do processo de inovação, o estudo de Pärna e Tunzelmann (2007) teve como objetivo avaliar empiricamente os fatores que influenciam, apoiam e impedem o desenvolvimento e implementação de serviços públicos tecnologicamente inovadores no Reino Unido, Dinamarca, Finlândia e Estônia. Trata-se de uma pesquisa empírica, baseada em um

questionário enviado por e-mail para 135 pessoas ligadas ao desenvolvimento da inovação do serviço público. Os resultados, analisados por meio de estatística descritiva, demonstram que a inovação tecnológica nos serviços públicos exigem uma ampla gama de melhorias gerenciais e organizacionais e a aprendizagem em serviços do setor público é cumulativa e pode resultar da experiência anterior positiva e negativa, interna e externamente. Na dimensão gerencial, o objetivo mais importante da inovação foi a de responder às necessidades do usuário, seguido por melhorias na qualidade de serviço. Quanto ao apoio de fatores externos à inovação, a demanda e confiança do usuário estavam entre os mais importantes.

Na mesma linha, uma abordagem que leva em conta a perspectiva dos desenvolvedores da inovação é o estudo de Queiroz e Ckagnazaroff (2010). O artigo faz uma análise dos novos modelos de gestão promovidos pelo governo de Minas Gerais para sanar problemas de gestão advindos de governos anteriores, o chamado choque de gestão. O objetivo do estudo foi verificar em que medida o modelo de gestão mineiro inovou tendo em vista a perspectiva dos atores envolvidos e dos preceitos teóricos da inovação no setor público. Foi adotada a metodologia qualitativa, e os dados foram coletados por meio de entrevistas com 70 pessoas, distribuídas entre "classe executora" e "classe idealizadora" da inovação. A partir das entrevistas, nas quais os atores foram questionados sobre o que eles entendiam por inovação, chegou-se a algumas categorias de resultados, dentre as quais: inovação como mudança na forma de agir; criação de algo novo; mudar o que já existe na tentativa de se obter resultados melhores, considerando o fato de que a inovação deve propor algo útil para a realidade e para o contexto em que for aplicada. Nesse sentido, o significado de inovação foi compreendido como um processo de mudanças correntes e necessárias, com o intuito de se adaptar determinado contexto a uma realidade adversa ou inesperada. No entanto, os autores apontam que as melhorias identificadas pelos atores entrevistados foram implantadas em um cenário crítico, podendo assim a dimensão dada a algumas delas serem superestimadas, não representando, verdadeiramente, uma inovação. Assim, o modelo de gestão mineiro foi caracterizado como inovador no que se refere aos avanços percebidos pelos atores investigados sob influência do contexto em que eles estavam inseridos.

Ainda em uma abordagem organizacional, Naveh e Erez (2004) investigam a

hipótese de que a melhoria de qualidade requer a coexistência de valores culturais e atenção a detalhe, e como iniciativas de melhoria de qualidade moldam os valores culturais e inovação. Os participantes eram 425 empregados que trabalham em 18 departamentos de quatro plantas industriais. Os resultados demonstraram que ambos os valores culturais tiveram um impacto positivo em qualidade de desempenho e produtividade e parcialmente mediaram os efeitos de qualidade em produtividade. Assim, o estudo conclui que iniciativas de melhoria de qualidade criam uma cultura organizacional que enfatiza a inovação, como forma de melhorar o desempenho de uma organização.

2.6.3 Perspectiva de gestores e usuários

O estudo de Kakouris e Meliou (2011) tem o objetivo de compreender a qualidade de serviços no setor público, especialmente no departamento de Receita Federal grega, a partir do exame das percepções e expectativas de fiscais e contribuintes sobre serviços de qualidade e identificação da importância que as dimensões de qualidade do serviço têm para os grupos acima. Trata-se de uma pesquisa empírica, com aplicação de 181 questionários aos fiscais da Receita Federal grega e 200 aos contribuintes. A pesquisa tem um recorte longitudinal, sendo administrada em duas partes, ao longo de um período de quatro meses usando cinco repartições fiscais na Grécia. Foi realizada uma análise exploratória de dados, e estatística descritiva foi utilizada para apresentar as principais características social-demográficas dos participantes. O instrumento de pesquisa utilizado foi o SERVQUAL, conveniente para medir as lacunas na qualidade. A partir da aplicação do questionário, pode-se chegar aos seguintes resultados:

- Conforme preconizado pela Nova Gestão Pública, os contribuintes esperam receber um serviço adequado. No entanto, essa percepção não é predominante entre os agentes fiscais, o que reflete o baixo nível de qualidade dos serviços prestados, demonstrando a insatisfação do cliente, que refletiu nas dimensões confiabilidade, garantia, receptividade, empatia e tangibilidade.

- Este estudo é o primeiro passo na avaliação das expectativas e identificação da distância que existe entre os dois grupos.
- O autor aponta que o instrumento SERVQUAL, ao ser aplicado para medir as percepções e expectativas de outras partes interessadas ajudaria a avaliar essa lacuna, proporcionando conhecimentos que podem ser utilizados como guias para resolvê-la.

Fadel e Regis Filho (2009) buscaram investigar a percepção da qualidade de um serviço público de odontologia pelos clientes, pelos profissionais cirurgiões-dentistas. Trata-se de estudo de caráter descritivo, que procurou, por meio de levantamento de dados a partir de questionários, investigar a percepção da qualidade pelos cirurgiões-dentistas que trabalham na Prefeitura Municipal de Florianópolis e pelos clientes que utilizam esses serviços. Os resultados mostraram que os clientes valorizam mais os fatores da qualidade interpessoal do que os aspectos técnicos do profissional, embora os levem em alta consideração. O estudo conclui que conhecer a percepção dos clientes internos (funcionários) e externos (usuários), a respeito da qualidade do serviço público, pode ser um primeiro passo para o desenvolvimento de ações que levarão a melhorias, tanto por parte do gestor do sistema, que precisa conhecer o entendimento de ambos os clientes para poder melhor direcionar suas estratégias e ações, como por parte dos próprios profissionais que, entendendo a percepção da qualidade sob a perspectiva de seus clientes, estarão mais preparados para atender suas expectativas.

Outro estudo que revela essa perspectiva é o de Mussi e Canuto (2008), que consiste em verificar e analisar como se deu a implementação de uma ferramenta tecnológica de TI, chamada Sistema de Frota, e como os usuários a interpretam. A pesquisa classifica-se como mista, pois concilia métodos de pesquisa qualitativos e quantitativos. Na etapa qualitativa, de natureza exploratória, efetuaram-se entrevistas com um diretor, um gerente e um auxiliar diretamente envolvidos no desenvolvimento da inovação em foco. Na etapa quantitativa, de natureza descritiva, o objetivo foi estabelecer a relação entre variáveis. A coleta de dados deu-se por meio de um *survey* junto aos usuários do Sistema de Frota, com o propósito de verificar de que maneira eles percebem as características de uso da inovação. Para a análise dos dados, utilizou-se o pacote estatístico SPSS. O resultado foi a

interpretação positiva do Sistema de Frota. Como implicação, a maneira pela qual a inovação é adotada depende dos predicados percebidos pelos usuários.

Essa perspectiva adotada por Mussi e Canuto (2008) se aproxima do foco adotado por este trabalho. A dimensão gerencial adotada pelos estudos com foco na visão dos gestores é importante para a compreensão de como as inovações podem afetar o desempenho da organização em termos técnicos e operacionais. Este estudo parte do pressuposto de que o Atendimento Programado já é reconhecido pelos gestores como uma inovação de sucesso, considerando os resultados apresentados por estes ao prêmio ENAP:

(...) a implantação do modelo programado de atendimento – mecanismo público, programado, seletivo e resolutivo de atendimento – elevou a qualidade do atendimento, promoveu o planejamento global do trabalho das unidades, garantiu amplo respeito aos direitos do segurado e serviu de exemplo de gestão pública, por proporcionar a todos os usuários acesso facilitado ao exercício do direito de petição dos benefícios administrados pela Previdência Social (ENAP, 2009, p. 98).

Dessa forma, para os gestores, o modelo é bem sucedido porque proporcionou o amplo acesso aos serviços do INSS pelos usuários. No entanto, por mais promissora que uma inovação possa parecer aos olhos de quem a desenvolve, é necessário que os potenciais usuários a percebam como tal para que ela seja considerada positiva (MUSSI; CANUTO, 2008). De acordo com Rogers (1983), a maneira pela qual uma inovação é adotada depende diretamente das características e qualidades percebidas a seu respeito por aqueles potenciais usuários. Os atributos percebidos, na proposição de Rogers (1983), são os seguintes: vantagem relativa, compatibilidade, resultado de uso, facilidade de uso e imagem, que representam o quanto os efeitos, positivos ou negativos, da inovação mostram-se aparentes e perceptíveis para aqueles que com ela interagem. Esses atributos comporão os itens do instrumento de pesquisa a ser utilizado neste trabalho, e serão detalhados no tópico 3.4 do Capítulo a seguir.

Portanto, é necessário o desenvolvimento de um estudo que investigue se, além dos gestores, os usuários do serviço de Atendimento Programado percebem positivamente as mudanças promovidas por essa inovação. O presente trabalho, ao verificar os resultados da introdução de uma inovação em um serviço público sob o ponto de vista do usuário, contribui de forma significativa para a literatura, já que grande parte dos estudos não explora essa importante perspectiva.

Assim, com o objetivo de mostrar a organização do argumento teórico deste estudo, apresenta-se o seguinte modelo conceitual, a título de elucidação lógica da discussão aqui realizada:

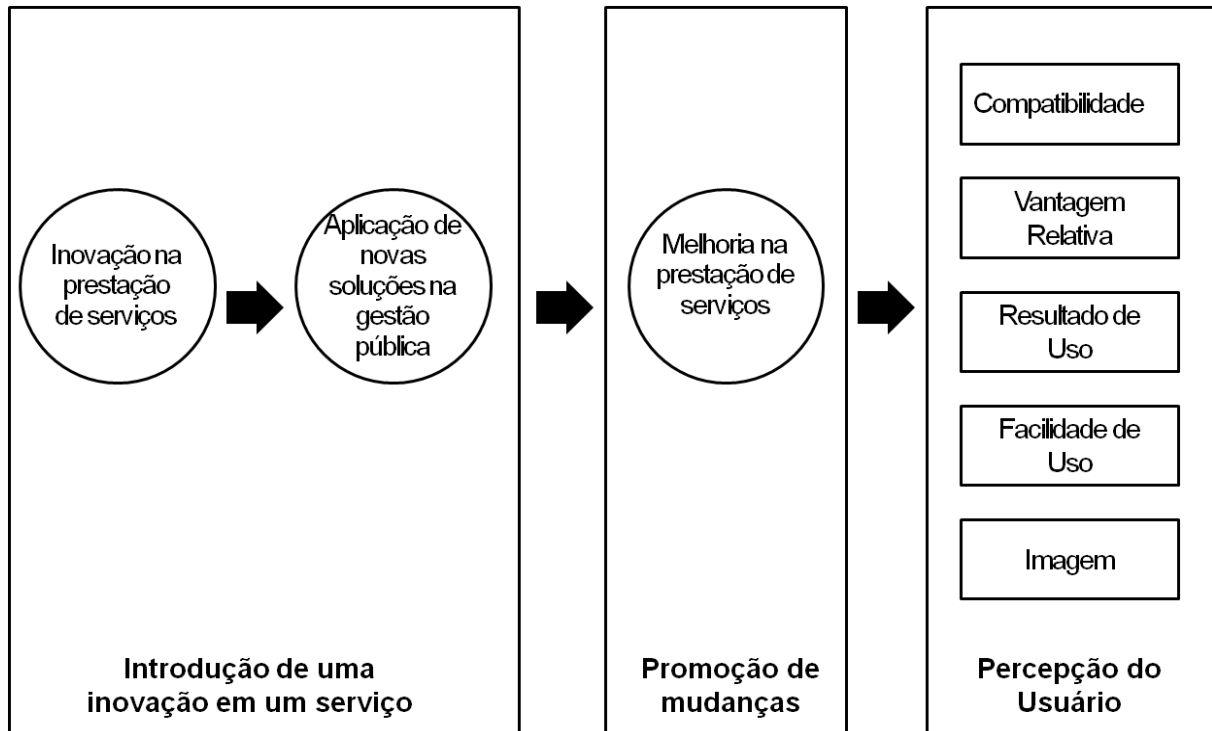


Figura 1 - Modelo Conceitual de inovação em serviços públicos

Fonte: Elaborado pela autora

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Este capítulo apresenta o tipo de pesquisa e os métodos que dão base a este trabalho, como forma de se obter uma resposta à seguinte pergunta de pesquisa: “Os cidadãos reconhecem o modelo de Atendimento Programado como uma inovação que gera melhoria na prestação de serviços do INSS?”. A divisão deste capítulo foi feita em cinco partes: a primeira diz respeito ao tipo e descrição geral da pesquisa a ser desenvolvida. A segunda parte caracteriza a organização estudada. A terceira descreve a população e amostra envolvida no estudo. A quarta exhibe os instrumentos e procedimentos de coleta de dados, e a quinta trata dos procedimentos de análise dos dados coletados.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Esta pesquisa é de natureza **teórico-empírica**, já que foi feita por meio de coleta e análise de dados fornecidos diretamente por pessoas que vivenciam o tema a ser estudado. Assim, quanto à fonte dos dados, estes são considerados **dados primários**, já que foram coletados pelo pesquisador diretamente dos usuários dos serviços do INSS, que são a fonte de informações para a realização do estudo.

Quanto à abordagem, este estudo se caracteriza como **quantitativo**, pois a mensuração das variáveis e a interpretação dos fenômenos foram realizadas por meio de dados numéricos e técnicas estatísticas (MATIAS-PEREIRA, 2007). Outro ponto que evidencia o caráter quantitativo desta pesquisa é a preocupação com os resultados esperados a partir da implantação de um novo programa, o que pode ser mensurado numericamente.

Para a consecução dos objetivos propostos neste trabalho, foi utilizado o delineamento **descritivo**. Segundo Gil (2002), são incluídas neste grupo as pesquisas que têm por objetivo levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população, buscando medir em que proporção os membros de determinada população tem certa opinião ou característica, por exemplo. Este trabalho se encaixa

nessas características, pois tem como objetivo descrever a forma como os cidadãos percebem as mudanças dos serviços a partir da inovação implantada pelo INSS, por meio da medição da proporção em que os usuários do serviço o reconhecem o serviço como uma inovação.

Segundo Gil (2002), as pesquisas descritivas são habitualmente utilizadas pelos pesquisadores sociais em estudos voltados para a atuação prática, e geralmente assumem a forma de **levantamento**, técnica de pesquisa a ser utilizada nesta pesquisa, dispondo como instrumento de coleta de dados o questionário, conforme detalhado no tópico 3.4.

3.2 Caracterização da Organização

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social, e visa “promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social” (BRASIL, 2011, p. 2).

Os benefícios são pagos diretamente aos segurados, por meio de transferências bancárias, evitando-se, assim, a necessidade de intermediários, o que garante a lisura e a rapidez do processo (BRASIL, 2008).

“Benefícios consistem em prestações pecuniárias pagas pela Previdência Social aos segurados ou aos seus dependentes de forma a atender a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; maternidade; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; e pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e filhos” (BRASIL, 2010, p. 7)

Todos esses benefícios são gerenciados pelo INSS, que hoje conta com 1.209 Agências da Previdência Social (APS) no Brasil (BRASIL, 2008). As APS são responsáveis pela inscrição do contribuinte, para fins de recolhimento, bem como pelo reconhecimento inicial, manutenção e revisão de direitos ao recebimento de benefícios previdenciários e ampliação do controle social (BRASIL, 2008).

Por muitos anos, a prestação dos serviços de atendimento aos segurados no INSS foi marcada pela demora, desorganização e grandes filas. O modelo anterior de

atendimento, implantado em 1998, estava defasado, devido à concentração de todos os serviços dentro das agências. O aumento da demanda provocou a insuficiência desse modelo, gerando extensas filas nas calçadas das agências da Previdência Social. Problemas como limitação de senhas para atendimento, venda de lugar em filas noturnas, insegurança e falta de perspectiva para que o segurado pudesse acessar, de maneira digna, os serviços da Previdência fizeram com que a imagem do INSS fosse marcada pelo serviço ineficiente e precário. De cada dez pessoas que esperavam nas intermináveis filas, sete voltavam para casa sem ter perspectiva concreta de quando poderiam obter uma simples informação tanto acerca do seu benefício quanto sobre a documentação para requerer um novo benefício. O atendimento telefônico, então realizado pelo canal 0800, era precário, de difícil acesso (ENAP, 2009).

3.2.1 O Modelo de Atendimento Programado

Para lidar com os problemas de atendimento aos usuários, em 2005 foi constituída no INSS uma área responsável pelo seu aperfeiçoamento, a Diretoria de Atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social (DIRAT/INSS). A partir de então, foi desenvolvido um projeto de melhora de atendimento e, em 2006, o novo modelo foi implantado tendo como base as seguintes premissas: uso intensivo da tecnologia; expansão dos serviços oferecidos pelos canais de atendimento remoto; implantação de capacidade de atendimento remoto ajustada à demanda projetada; ampliação da capilaridade da rede de atendimento fixa e móvel; racionalização dos procedimentos das unidades e requalificação permanente dos servidores (ENAP, 2009). O principal objetivo da Previdência Social com a implantação do Atendimento Programado do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foi melhorar a qualidade do atendimento, especialmente em relação aos seguintes aspectos:

- Humanização do atendimento, com eliminação de filas e alocação de servidores com perfil e preparo técnico adequados ao tipo de atendimento programado;
- Redução do tempo de espera para atendimento (tempo decorrido entre a data de solicitação do agendamento e data de atendimento);
- Redução do tempo de permanência do segurado na unidade de atendimento;

- Redução do tempo de análise e conclusão dos processos de benefícios;
- Redução do estoque de processos de benefícios pendentes de análise;
- Reformulação do modelo de atendimento à população, com a ampliação e maior facilidade de acesso aos serviços previdenciários.

Quadro 2 - Objetivos do modelo de Atendimento Programado

Fonte: adaptado de ENAP (2009, p. 3).

Para se atingir os objetivos propostos, dentre as principais ações visadas pelo projeto estão:

- Direcionamento de expressiva parcela do atendimento presencial para os canais remotos (internet e telefone), especialmente para o fornecimento de orientações e informações ao segurado;
- Agendamento eletrônico prévio do atendimento presencial, com a utilização dos canais remotos (dia/hora/local);
- Agendamento coletivo de empregados e associados das entidades e empresas conveniadas com o INSS, com vagas em horários sequenciais de acordo com a capacidade de atendimento de cada unidade;
- Registro e avaliação preliminar do volume e perfil da demanda atual e projetada;
- Planejamento e alocação da força de trabalho em cada unidade, de acordo com a demanda;
- Expansão da rede de atendimento com base em estudo do comportamento da demanda e da mobilidade populacional;
- Atendimento de serviços simples e preliminares pelos canais remotos;
- Atendimento presencial apenas para análise do reconhecimento e serviços de maior complexidade;
- Gestão contínua do volume de vagas disponíveis em âmbito nacional, de acordo com a demanda efetiva.

Quadro 3 - Principais ações do modelo de Atendimento Programado

Fonte: adaptado de ENAP (2009, p. 3).

O serviço de atendimento programado é oferecido por meio da Central 135, canal remoto que funciona de segunda-feira a sábado, das 7h às 22h. A ligação é gratuita, se feita de um telefone fixo ou público, e tem o custo de uma chamada local, se feita de celular. O agendamento também é feito presencialmente na central de atendimento integrado do Distrito Federal, o chamado Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão (SAIC), popularmente conhecido como “Na Hora”. Além de informações básicas e orientação preliminar sobre requisitos e documentos necessários para fazer solicitações de benefícios, os atendimentos podem ser agendados e alguns benefícios e serviços podem ser realizados por esses canais. A

utilização desses serviços evita que as pessoas se desloquem desnecessariamente ao INSS, o que elimina a necessidade de senhas e reduz a espera nas agências. Isso possibilita às agências ter mais tempo para analisar os pedidos e agilizar as concessões (PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2010).

De acordo com o gerente da APS da Asa Sul, mesmo com essa facilidade a maioria dos atendimentos registrados naquela agência não são agendados. Somente cerca de 30% a 40% dos usuários que procuram a agência utilizaram o atendimento programado. Ainda segundo o gerente, existem servidores treinados especificamente para o atendimento programado, de forma que apenas uma parcela deles atende a demanda presencial, o que facilita e especializa o serviço. Segundo informações obtidas na própria agência, os serviços do INSS são divididos entre aqueles que necessitam de agendamento e aqueles que não necessitam. Na APS são distribuídas senhas para os usuários, classificadas de acordo com o tipo de serviço que ele procura. Para os serviços agendados, há uma sequência de senha de acordo com os horários marcados no agendamento, e os usuários são atendidos pelos funcionários especializados em determinado serviço demandado por eles.

Segundo o Ministério da Previdência (2010), a implantação do agendamento eletrônico teve impacto imediato no expediente das agências, reduzindo as enormes filas nas portas das unidades, que geralmente começavam de madrugada. Em dezembro de 2005, a média nacional nas filas era de 82 pessoas. Em dezembro de 2006 já havia caído para 24 e, um ano depois, em dezembro de 2007, estava em apenas 14 segurados. Uma redução de 83% (BRASIL, 2010).

3.3 População e amostra

A população do estudo é formada por todas as pessoas que recebem benefícios do INSS, os chamados beneficiários da previdência social. Segundo dados do Anuário Estatístico da Previdência Social – 2010 (BRASIL, 2010), em dezembro de 2010 havia 26,16 milhões de pessoas recebendo benefícios do INSS. Quanto ao perfil da população, os beneficiários no Brasil eram preponderantemente do sexo feminino, 55,49%, representando cerca de 14,52 milhões de pessoas. Com relação à idade,

34,14% deles tinham menos de 60 anos de idade.

A população considerada neste trabalho será composta pelos usuários do serviço de agendamento do INSS. Assim, foram selecionados para compor a amostra somente aqueles que utilizem ou já utilizaram o serviço, sendo este o critério para a abordagem das pessoas no momento da aplicação dos questionários. A escolha dos componentes da amostra se deu, então, de forma não-probabilística, sendo escolhidos componentes que representem a população, com base na acessibilidade e conveniência. Foi almejada a aplicação de 300 questionários, de modo a tornar o estudo representativo. Como esta pesquisa se refere a um estudo não probabilístico, não possuindo um tamanho mínimo de amostra, o número apresentado não caracteriza uma obrigatoriedade para a validação da pesquisa. Assim, ao final da coleta, foram alcançados 280 respondentes.

A escolha desse perfil amostral é devida à importância da avaliação direta de quem utiliza os serviços de atendimento programado, já que o objetivo é obter informações sobre a funcionalidade das mudanças, e como elas afetaram a percepção dos usuários em relação à melhoria dos serviços prestados.

3.4 Instrumentos e técnicas de coleta de dados

O presente estudo assume a forma de **levantamento**, tipo de pesquisa que se caracteriza pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer (GIL, 2002). Para realizá-lo, solicitam-se informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para, em seguida, mediante análise quantitativa, obterem-se as conclusões correspondentes aos dados coletados (GIL, 2002). Assim, o estudo consiste no levantamento da percepção dos respondentes sobre as características inovadoras do modelo de Atendimento Programado do INSS.

O instrumento utilizado para a coleta de dados foi o **questionário fechado** com escala Likert de 7 pontos, composta por um conjunto pré-determinado de questões em relação a cada uma das quais se pede ao respondente para manifestar o grau

de concordância desde o discordo totalmente (nível 1) até o concordo totalmente (nível 7) . As perguntas buscaram identificar o nível de percepção dos usuários acerca da melhoria gerada pelo Atendimento Programado, por meio das características atribuídas a essa inovação. Foram aplicados 280 questionários aos beneficiários usuários dos serviços de agendamento programado que se encontrarem na agência do INSS, localizada na quadra 502 da Asa Sul. Os questionários são autoaplicáveis, ou seja, não foi necessário o acompanhamento do pesquisador, sendo possível a compreensão e preenchimento pelos próprios respondentes. Quanto ao recorte temporal, a pesquisa caracteriza-se como **transversal**, pois a coleta de dados foi feita apenas uma vez no tempo.

Com relação à estrutura, o instrumento foi adaptado do estudo realizado por Mussi e Canuto (2008), que aplicaram um *survey* junto aos usuários de uma nova ferramenta tecnológica de uma organização, com o propósito de verificar de que maneira eles percebem as características de uso da inovação. Os autores consideraram, dentre outros, cinco atributos ou características percebidas de uma inovação, que foram retirados dos estudos de Rogers (1983) e Moore e Benbasat (1991). São eles:

- a. Compatibilidade:** grau em que uma inovação é interpretada como condizente com os valores, expectativas e experiências anteriores dos usuários;
- b. Vantagem Relativa:** grau em que uma inovação é percebida como sendo superior àquela anteriormente adotada;
- c. Resultado de Uso:** grau em que os efeitos, positivos ou negativos, da inovação são percebidos pelos usuários;
- d. Facilidade de uso ou complexidade:** grau em que uma inovação é percebida como de fácil ou difícil utilização;
- e. Imagem:** grau em que uma inovação é interpretada como positiva pelos usuários, capaz de melhorar ou aperfeiçoar a imagem de um sistema social.

Para fins desta pesquisa, o instrumento de Mussi e Canuto (2008) foi adaptado de forma a se adequar ao objeto em estudo, que é a percepção dos usuários em relação às características inovadoras do serviço de atendimento programado do INSS. Um estudo semelhante foi realizado por Silva e Moreira (2012), que utilizaram

o mesmo instrumento para investigar se um serviço público de atendimento implantado no Distrito Federal é reconhecido pelos cidadãos e órgãos prestadores como inovador. Assim, dada a proximidade dos temas estudados, este trabalho usou como base a estrutura metodológica da pesquisa das autoras.

De forma mais específica, foram utilizados os aspectos de melhoria almejados pelo modelo de Atendimento Programado (Quadro 2), como forma de se comparar posteriormente os resultados obtidos pela pesquisa e os objetivos propostos pela inovação. Dessa forma, se chegou a cinco constructos, cada um composto por itens adaptados do estudo de Silva e Moreira (2012), os quais foram utilizados para a formulação do instrumento do presente estudo, quais sejam:

a. Compatibilidade dos serviços com as demandas dos cidadãos:

Esse constructo foi mensurado a partir da investigação da compatibilidade entre as expectativas dos usuários em relação ao serviço que deve ser prestado pelo modelo de atendimento programado a sua percepção acerca dos serviços efetivamente prestados. Os itens do instrumento de pesquisa correspondentes a esse constructos são os seguintes:

- O serviço de agendamento ajusta-se bem às minhas necessidades como cidadão.
- O atendimento agendado que recebi foi compatível com as minhas expectativas.

b. Vantagem Relativa

Para se mensurar esse constructo, foi levada em consideração a percepção dos usuários sobre as vantagens da utilização do agendamento eletrônico comparada ao modelo atendimento presencial vigente anteriormente. Os itens do instrumento de pesquisa correspondentes a esse constructos são os seguintes:

- Acredito que utilizar o serviço de agendamento seja melhor que ir à agência sem agendar antes.
- Considero que o serviço de agendamento é mais cômodo que o atendimento

sem agendamento prévio.

- Consigo identificar vantagens em usar o serviço de agendamento em relação ao atendimento sem agendamento prévio.

c. Resultado de Uso

Esse constructo foi mensurado por meio da percepção dos usuários acerca dos benefícios gerados pela utilização do atendimento programado, em relação ao tempo de espera na agência e aos resultados alcançados no que diz respeito à resolução dos seus problemas. Os itens do instrumento de pesquisa correspondentes a esse constructos são os seguintes:

- Eu gostaria de utilizar novamente o agendamento se precisar de novos serviços do INSS.
- Usando o serviço de agendamento tenho meus problemas resolvidos rapidamente.
- Conto a outras pessoas sobre o resultado do serviço de agendamento.
- Com o agendamento prévio o meu tempo de espera na agência diminuiu.
- Acredito que com o agendamento prévio o tempo de espera para atendimento diminuiu (tempo decorrido entre a data de solicitação do agendamento e data de atendimento).
- Acredito que com o agendamento prévio o tempo para a concessão do meu benefício diminuiu.

Estes três últimos itens foram adaptados de forma a contemplar o objetivo de redução de tempo para a resolução dos problemas dos usuários, sendo assim, desdobrado em três critérios de análise: diminuição do tempo de espera na agência, redução do tempo para atendimento após o agendamento e diminuição do tempo para a concessão do benefício.

d. Facilidade de uso

Esse constructo foi mensurado com base na facilidade percebida pelo usuário em acessar os serviços oferecidos pela central telefônica e internet para a realização do

agendamento prévio. Os itens do instrumento de pesquisa correspondentes a esse constructo são os seguintes:

- Considero fácil usar os serviços oferecidos pela central telefônica, internet para realizar o agendamento prévio.
- É fácil ter acesso ao serviço de agendamento.

e. Imagem

A mensuração desse constructo foi feita com base na visão dos cidadãos acerca da imagem do INSS em relação à qualidade dos serviços prestados após a implantação do modelo de atendimento programado.

- O serviço de agendamento gerou uma imagem positiva do INSS para mim.
- O serviço de agendamento do INSS gerou uma imagem positiva do governo para mim.

3.5 Procedimentos de análise de dados

Os dados coletados foram tabulados em um arquivo do Excel, e importados para o “R”, um ambiente de software livre utilizado neste trabalho para realizar as análises estatísticas e gráficos. No referido software, os dados foram submetidos à **análise fatorial**, que analisa a estrutura das inter-relações entre um grande número de variáveis (por exemplo, respostas de questionários), definindo um conjunto de dimensões comuns, chamadas de fatores (HAIR et al., 2005, p. 26).

Primeiramente foram identificados os fatores, que são os cinco atributos da inovação (constructos). Segundo Hair (2005), esse critério para a extração dos fatores classifica-se como *Critério a priori*, quando o pesquisador já sabe quantos fatores extrair antes de empreender a análise fatorial. Esse tratamento se justifica como tentativa de repetir o trabalho de outro pesquisador e extrair o mesmo número de fatores anteriormente encontrado (HAIR et al., 2005, p. 101). No caso do presente estudo, os fatores (constructos) são os mesmos utilizados no trabalho de Mussi e Canuto (2008), e são a base conceitual para as variáveis analisadas, que consistem

nos itens do questionário, formulados a partir dos conceitos dos constructos. Segundo Hair et al. (2005), “a análise fatorial é mais eficiente quando dimensões conceitualmente definidas podem ser representadas pelos fatores determinados” (HAIR, et, al, 2005, p. 96). Para se estimar a confiabilidade dos constructos, foram calculadas as consistências internas dos mesmos, por meio do método **Alpha de Cronbach**, uma “medida de confiabilidade que varia de 0 a 1, sendo os valores de 0,60 a 0,70 considerados o limite inferior de aceitabilidade” (HAIR et al., 2005, p. 90).

O segundo passo foi a realização da análise fatorial, por meio da qual se determinou o grau em que cada variável (itens do questionário) é explicada por cada constructo. Esse procedimento foi realizado calculando uma matriz fatorial, tabela que contém coeficientes que expressam o quanto uma variável está relacionada a um fator: as **cargas fatoriais**, sendo que cargas maiores fazem a variável representativa do fator (HAIR et al., 2005). Essa solução foi utilizada para validar o questionário, resumindo as informações contidas nas 15 variáveis em um conjunto menor de 5 constructos, com uma perda mínima de informação. Da perspectiva do resumo de dados, a análise fatorial torna possível ao pesquisador uma compreensão sobre quais variáveis podem atuar juntas e quantas variáveis podem realmente ser consideradas como impactantes na análise (HAIR et al., 2005). No entanto, segundo Hair et al. (2005), a solução não-rotacionada não fornece informações adequadas para a interpretação das variáveis, sendo necessário empregar um método rotacional, de modo a conseguir soluções fatoriais mais simples e teoricamente mais significativas. Assim, foi aplicada a **rotação VARIMAX**, uma rotação ortogonal (sem correlação entre os fatores), que se concentra na simplificação das colunas da matriz fatorial, o que faz com que o poder explicativo do fator mude para uma distribuição mais equilibrada, fornecendo informações adequadas para a interpretação das variáveis (HAIR et al., 2005). Para determinar o quanto a solução fatorial explica o que todas as variáveis juntas representam, foi calculado o percentual do traço (variância explicada), que é obtido dividindo-se a soma de quadrados das cargas de cada fator pelo número de variáveis (HAIR et al., 2005).

Por último, por meio do pacote estatístico SPSS - *Statistical Package for Social Sciences*, procedeu-se a análise das frequências das respostas com base nos constructos descritos anteriormente. Assim, foram calculadas as médias dos níveis de concordância atribuídos a cada item do questionário, bem como o desvio padrão

e a variância, de modo a identificar a percepção dos usuários em relação às características inovadoras do serviço de atendimento programado do INSS.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo são apresentados, primeiramente, na seção 4.1, os resultados da análise fatorial realizada para a validação dos questionários. Na seção 4.2, são tratados os resultados referentes à frequência de respostas dos usuários, de modo a concluir se eles percebem a presença de todos os constructos como representativos de uma inovação no serviço de Atendimento Programado. Em seguida, na seção 4.3, é realizada a análise e discussão dos resultados.

4.1 Análise Fatorial

A percepção dos usuários em relação ao serviço de agendamento do INSS foi testada por meio da aplicação do questionário estruturado, que incluiu 15 critérios de avaliação adaptados do estudo de Silva e Moreira (2012). A sua concepção baseou-se em um conjunto de constructos para a avaliação da visão dos cidadãos originados no trabalho de Mussi e Canuto (2008), conforme levantado no método.

Para a validação do questionário, foram calculadas as cargas fatoriais (Tabela 1), que determinam o grau em que cada variável é explicada por cada constructo. Segundo Hair et al. (2005), as cargas fatoriais maiores que $\pm 0,3$ atingem o nível mínimo de significância; cargas de $\pm 0,4$ são consideradas mais importantes e cargas $\pm 0,5$ ou maiores são consideradas com significância prática. Ainda segundo o autor, para uma amostra maior ou igual a 250, o valor da carga considerado significativo é de 0,35 (HAIR, et, al, 2005). Também foi calculado o percentual do traço, que indica o quanto cada fator é importante na explicação da variância associada ao conjunto de variáveis analisado (HAIR et al., 2005).

Abaixo são analisadas as cargas de cada variável, indicando o seu nível de significância, as consistências internas de cada constructo (*Alpha de Cronbach*) e o percentual da variância explicada por cada fator.

CONSTRUCTOS	Carga fatorial	Percentual Variância Explicada	Alpha
Constructo 1: Resultado de Uso			
1.1 Eu gostaria de utilizar novamente o agendamento se precisar de novos serviços do INSS.	0,326	21,57%	0.814
1.2 Usando o serviço de agendamento tenho meus problemas resolvidos rapidamente.	0,695		
1.3 Com o agendamento prévio o meu tempo de espera na agência diminuiu.	0,534		
1.4 Acredito que com o agendamento prévio o tempo de espera para atendimento diminuiu (tempo decorrido entre a data de solicitação do agendamento e data de atendimento).	0,594		
1.5 Conto a outras pessoas sobre o resultado do serviço de agendamento.	0,228		
1.6 Acredito que com o agendamento prévio o tempo para a concessão do meu benefício diminuiu.	0,656		
Constructo 2: Vantagem Relativa			
2.1 Acredito que utilizar o serviço de agendamento seja melhor que ir à agência sem agendar antes.	0,442	13,30%	0.827
2.2 Considero que o serviço de agendamento é mais cômodo que o atendimento sem agendamento prévio.	0,838		
2.3 Consigo identificar vantagens em usar o serviço de agendamento em relação ao atendimento sem agendamento prévio.	0,607		
Constructo 3: Facilidade de Uso			
3.1 Considero fácil usar os serviços oferecidos pela central telefônica, internet para realizar o agendamento prévio.	0,615	9,75%	0.680
3.2 É fácil ter acesso ao serviço de agendamento.	0,701		
Constructo 4: Compatibilidade dos serviços com as demandas dos cidadãos			
4.1 O serviço de agendamento ajusta-se bem às minhas necessidades como cidadão.	0,847	9,43%	0.722
4.2 O atendimento agendado que recebi foi compatível com as minhas expectativas.	0,246		
Constructo 5: Imagem			
5.1 O serviço de agendamento gerou uma imagem positiva do INSS para mim.	0,556	7,62%	0.807
5.2 O serviço de agendamento do INSS gerou uma imagem positiva do governo para mim.	0,266		
Variância total explicada		61,66%	

Tabela 1. Cargas fatoriais, variância explicada e Alpha de Cronbach

Fonte: elaborada pelo autora

Observa-se que os valores do Constructo 1 apresentam, em geral, cargas significativas, com variância explicada de 21,57%. Testado o *Alpha de Cronbach* dos seus seis itens, encontrou-se o coeficiente de 0,814, considerado altamente satisfatório. Esse fator refere-se ao **Resultado de Uso**, que diz respeito aos benefícios gerados pela utilização do atendimento programado. A variável com carga mais significativa é a 1.2, o que indica que o Constructo 1 é representado pela rapidez na resolução dos problemas. As variáveis 1.3, 1.4 e 1.6 também apresentam

cargas significativas, indicando que o tempo de espera também tem relação com o Resultado de Uso. Apenas os itens 1.1 e 1.5 têm valores abaixo de 0.35, o que indica que essas variáveis têm pouca correspondência com o constructo.

O Constructo 2 explicou 13,30% da variância total. O *Alpha de Cronbach* resultou no valor de 0,827, o que representa elevada consistência interna. As cargas das três variáveis têm significância prática, constatando-se existir relação entre elas e o constructo. A **Vantagem Relativa** envolve as vantagens da utilização do agendamento eletrônico comparada ao modelo de atendimento vigente anteriormente. A carga alta no item 2.2 faz com que a variável comodidade seja representativa do constructo vantagem relativa. Em seguida, o item 2.3, que são as vantagens identificadas em usar o serviço de agendamento, contribui consideravelmente para explicar o constructo. Por último, a carga da variável 2.1 mostra que há alguma relação entre a comparação do serviço de agendamento com o serviço não agendado e o constructo vantagem relativa.

O Constructo 3 mede a facilidade percebida pelo usuário em acessar e utilizar os serviços do agendamento, manifestada pelos itens: 3.1 - facilidade de uso do serviço de agendamento e 3.2 – facilidade de acesso ao serviço. Essas duas variáveis carregam significativamente para o constructo em análise, denominado **Facilidade de Uso**, sendo a facilidade de acesso a variável mais representativa. Os itens estão no limite inferior de aceitabilidade, com o coeficiente *Alpha de Cronbach* medindo 0,68. Esse coeficiente, apesar de baixo, será considerado para efeito da pesquisa, tendo em vista que os itens obtiveram cargas fatoriais significantes. Por fim, o constructo Facilidade de Uso explicou 9,75% da variância total.

O constructo **Compatibilidade dos serviços com a demanda dos cidadãos** explicou 9,43% da variância total. Ele representa a compatibilidade entre as expectativas dos usuários e a sua percepção acerca dos serviços efetivamente prestados. O Constructo 4 obteve apenas uma carga significativa, que é a do item 4.1 – ajuste do serviço de agendamento às necessidades do cidadão. A carga baixa no item 4.2 pode indicar que a variável “atendimento compatível com as expectativas” não foi suficiente para explicar o constructo compatibilidade, ou então que o item foi mal compreendido pelos respondentes. Foi encontrado o coeficiente *Alpha de Cronbach* no valor de 0,722, que representa considerável consistência

interna.

Por fim, o Constructo 5 explicou 7,62% da variância total, e o *Alpha de Cronbach* resultou no coeficiente de 0,807, que constitui elevada consistência interna. A **Imagem** é a medida da visão dos cidadãos acerca da imagem do INSS após a implantação do modelo de atendimento programado. Apenas o item 5.1 obteve carga significativa, sendo representativo do constructo. A imagem do governo (item 5.1), por apresentar uma carga baixa, não representa uma variável importante para interpretar o constructo.

Nota-se que o constructo que explica a maior quantidade da variância é o Resultado de Uso, com 21,57%. Esse resultado reflete a importância desse fator na explicação da variância associada ao conjunto de variáveis analisadas, indicando que boa parte dos itens utilizados para avaliar a percepção dos usuários está relacionada aos resultados obtidos por eles com a utilização do serviço de atendimento programado, no que diz respeito à resolução de seus problemas. O constructo com menor percentual explicativo é a Imagem, com 7,62%, o que indica uma importância menor atribuída a este fator para a interpretação das variáveis analisadas.

O valor da variância total explicada, obtido a partir da soma das variâncias de cada fator, “pode ser usado como um índice para determinar quão bem uma solução fatorial particular explica o que todas as variáveis juntas representam” (HAIR et al., 2005, p. 117). A presente solução mostra um valor de 61,66% de variância total entre as respostas, índice considerado alto, o que evidencia que as variáveis estão relacionadas aos constructos, e que juntas representam de fato as características inovadoras utilizadas para captar a percepção dos usuários do serviço de agendamento do INSS.

4.2 Média dos níveis de concordância

Após validado o instrumento de pesquisa, conforme resultados discutidos acima, é necessário avaliar se os cidadãos que compuseram a amostra percebem a presença de todos os constructos como representativos de uma inovação no serviço de

Atendimento Programado. Para isso, foram calculadas as médias e desvio-padrão dos níveis de concordância atribuídos pelos usuários aos itens do questionário separadamente (I1 ao I15), e também agrupados por constructo, cujos resultados estão representados na Figura 2 e Figura 3, respectivamente:

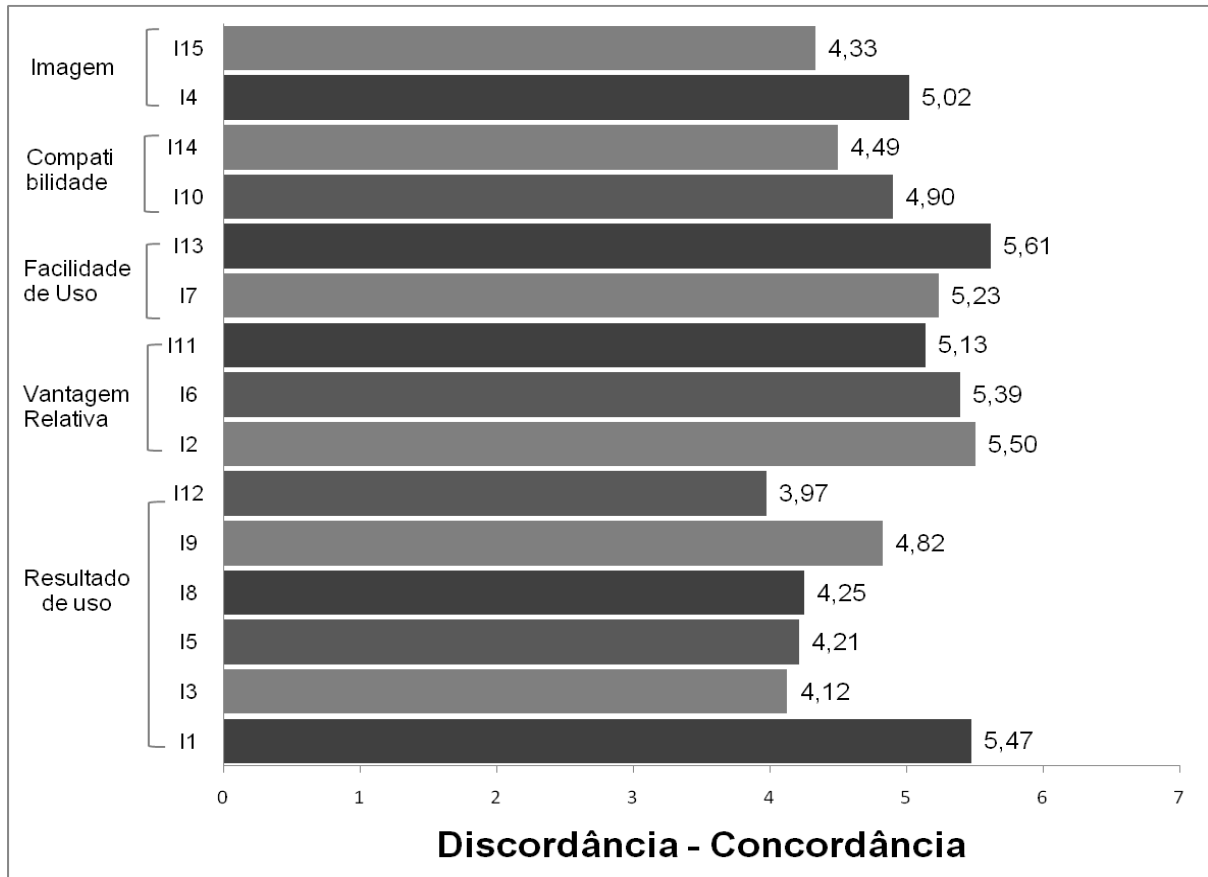


Figura 2. Média dos níveis de concordância atribuídos pelos usuários por item

Fonte: Elaborado pela autora

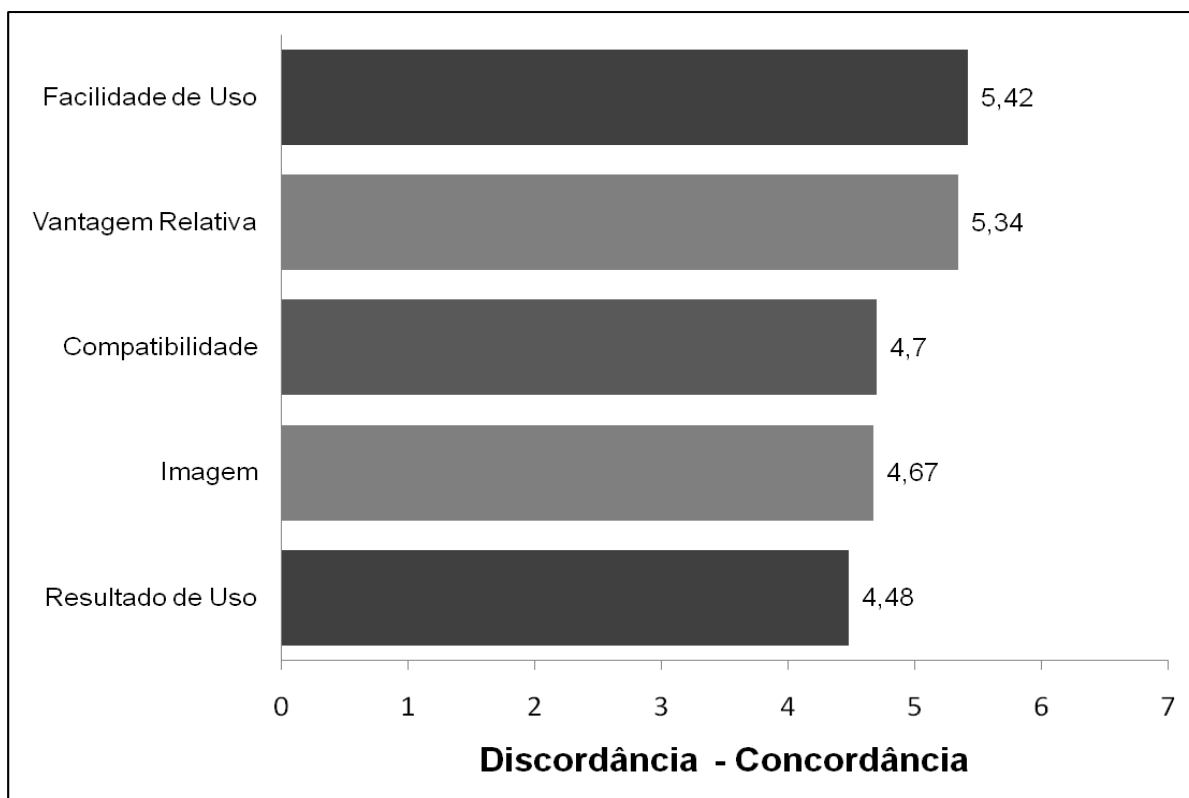


Figura 3. Média dos níveis de concordância atribuídos pelos usuários por constructo

Fonte: Elaborado pela autora

Os resultados mostram que os itens melhores avaliados pelos usuários foram aqueles que se referiam à Facilidade de Uso, tendo em média 5,42 de concordância. O desvio-padrão calculado para esse constructo é de 2,09. A maioria dos usuários atribuiu nível de concordância satisfatório (5 a 7) aos itens. De maneira geral, os respondentes consideraram fácil ter acesso ao serviço de agendamento (Item 13), com média de 5,61 de concordância e desvio-padrão de 2,00. Também acharam fácil usar os canais de agendamento (Item 7), com média de 5,23 de concordância e desvio-padrão de 2,17, sendo o telefone o canal mais utilizado.

O segundo conjunto de itens que obteve melhor avaliação é o que diz respeito à Vantagem Relativa, com média de concordância de 5,34, com desvio-padrão de 2,16. A maioria dos respondentes atribuiu nível de concordância entre 5 e 7 aos itens relacionados à vantagem relativa. Isso indica que em geral os usuários acreditam que o serviço de atendimento programado apresenta vantagens em relação ao modelo de atendimento sem agendamento (Item 11), com média de 5,13 de concordância e desvio-padrão de 2,15. Assim, os respondentes consideraram melhor utilizar o serviço de agendamento do que ir à agência sem agendar (Item 2), com média de 5,5 de concordância e desvio-padrão de 2,19. Os usuários também

consideraram o serviço mais cômodo (Item 6), com média de 5,39 de concordância e desvio-padrão de 2,12.

Os itens referentes à Compatibilidade obtiveram avaliação média de 4,70 de concordância, com desvio-padrão de 2,27. Pouco mais da metade dos respondentes atribuíram nível de concordância entre 5 e 7 aos itens. Assim, apesar dos itens receberem uma avaliação mais equilibrada, boa parte dos usuários considerou que o atendimento agendado é compatível com suas expectativas (Item 14), com média de 4,49 de concordância e 2,35 de desvio-padrão, e atendeu às suas necessidades (Item 10), com média de 4,90 de concordância e 2,17 de desvio-padrão.

O conjunto de itens relativos à Imagem obteve avaliação média de 4,67, com desvio-padrão de 2,26. Mais da metade atribuiu nível de concordância entre 5 e 7 aos itens. Denota-se desse resultado que a maioria dos usuários acredita que a imagem do INSS melhorou depois da implantação do Atendimento Programado (Item 4), com média de 5,02 de concordância e 2,17 de desvio-padrão. No entanto, a percepção em relação à imagem do governo (Item 15), apresentou índices de concordância e discordância equilibrados, com média de 4,33 de concordância e desvio-padrão de 2,30.

Por fim, os itens relativos ao Resultado de Uso obtiveram avaliação média de 4,48, com desvio-padrão de 2,31. Este foi o constructo com pior avaliação média pelos usuários. Apesar de a leve maioria dos usuários atribuírem nível de concordância entre 5 e 7 ao conjunto de itens desse constructo, as respostas individuais a cada item se mostraram bastante equilibradas entre todos os níveis. Isso indica uma divergência de opiniões em relação aos resultados atingidos pelo serviço de Atendimento Programado. Apesar de considerarem o atendimento agendado como um serviço melhor em relação ao modelo de atendimento anterior, a ponto de querer utilizar novamente os serviços (Item 1), com média de 5,47 de concordância e 2,15 de desvio-padrão, não é predominante entre os usuários a percepção de que o agendamento gera uma resolução rápida dos seus problemas (Item 3), com média de 4,12 de concordância e desvio-padrão de 2,39. Além disso, enquanto para alguns o tempo de espera diminuiu com a implantação do Atendimento Programado, para outros essa diminuição não foi percebida. Esse tempo de espera inclui o tempo esperado na agência (Item 5), com média de 4,21 de concordância e 2,28 de desvio-

padrão; o tempo para atendimento após o agendamento (Item 8), com média de 4,25 de concordância e 2,26 de desvio-padrão; e o tempo para concessão do benefício (Item 12), com 3,97 de concordância e 2,12 de desvio-padrão.

4.3 Discussão

A partir dos resultados apresentados, é possível identificar a presença de algumas características apontadas na literatura como conceitos contemporâneos de inovação. A percepção positiva do constructo Facilidade de Uso reforça a importância do conceito de inovação introduzido por Farah (2006), que envolve a democratização da ação estatal do ponto de vista da ampliação da parcela da população com acesso aos serviços públicos. O oferecimento de serviços por meio do telefone e internet amplia a possibilidade de uma parcela maior de cidadãos terem acesso aos benefícios do INSS, dada a facilidade do uso dos canais de atendimento. Essa perspectiva engloba também o conceito apresentado por Jacobi (2006), que entende como inovação a extensão e humanização dos serviços, simplificação da vida dos cidadãos e incorporação de tecnologias facilitadoras da ação pública.

Outro conceito preconizado por Jacobi (2006) é a inovação como mudança substancial nas práticas anteriores, mediante a implementação de um novo programa ou conjunto de atividades ou na melhoria significativa das atividades ou programas existentes; e a contribuição para a melhoria dos serviços e qualidade de vida. Esse é um ponto importante que se torna muito claro nos resultados da pesquisa, quando se trata da percepção positiva dos usuários acerca do constructo Vantagem Relativa. A implantação do Atendimento Programado foi percebida pelos usuários como uma mudança positiva em relação ao modelo de atendimento vigente anteriormente, que trouxe maior comodidade ao evitar que as pessoas se desloquem desnecessariamente ao INSS, evitando filas. Ainda na visão desse autor, a inovação na gestão pública deve levar em conta as novas demandas da sociedade, e conseqüentemente a necessidade de adaptar os processos e ferramentas de gestão para enfrentar esse novo contexto. Os resultados relativos à Compatibilidade demonstram que os usuários reconheceram que o serviço de

Atendimento Programado satisfaz às suas necessidades, pelo menos em parte. Assim, denota-se que o novo serviço implantado pelo INSS constitui uma adaptação dos processos de gestão às demandas dos cidadãos, que englobam a necessidade de serviços mais acessíveis e convenientes possíveis.

A ideia introduzida por Dasso Júnior (2002), de que a busca dos governantes em melhorar a prestação de serviços públicos está relacionada à sua preocupação com a imagem global de sua gestão foi corroborada em partes, do ponto de vista dos cidadãos, conforme resultados relacionados ao constructo Imagem. Apesar de perceberem que o serviço de agendamento melhorou a imagem do INSS, os usuários do serviço não tiveram uma percepção uniforme de que essa melhoria ocorreu no governo.

No que se refere aos resultados percebidos pelos usuários em relação ao serviço de agendamento, houve um equilíbrio de concordância e discordância entre os respondentes em relação a alguns itens do constructo Resultado de Uso, conforme apresentado anteriormente. Esse constructo é considerado o mais importante para avaliar os resultados do serviço, já que é composto em sua maioria por variáveis relacionadas aos objetivos propostos pelo Atendimento Programado (Quadro 2), que por sua vez são mais aparentes, por se referirem à resolução de problemas e tempo de espera dos usuários, envolvendo diretamente o atendimento. Como já abordado neste estudo, um foco de análise fundamental dentro do conceito de serviços é o atendimento ao público, já que este reflete a essência da prestação de serviços. Dessa forma, as divergências identificadas na percepção dos usuários têm como base a avaliação destes em relação ao atendimento agendado que receberam.

Um dos fatores que pode ter influenciado a avaliação dos usuários é a forma de organização do atendimento. Como o tempo máximo de duração do atendimento varia conforme o serviço prestado, aqueles que avaliaram bem o serviço no que diz respeito à resolução de problemas e tempo de espera podem ter ido à agência para receber um serviço cujo atendimento tenha um tempo de duração menor. Consequentemente, foram atendidos mais rapidamente do que aqueles que procuravam um serviço com tempo maior para atendimento. Outro ponto observado foi a falta de conhecimento dos usuários em relação ao procedimento de aquisição de senhas. Para cada serviço agendado, há um tipo de senha, com numerações e

sequências diferentes. A falta de informação fornecida pelo INSS sobre esse procedimento gerou nos usuários dúvidas em relação à ordem em que eles seriam atendidos. Segundo Dantas (2004), a organização do atendimento constitui um ponto importante na prestação de serviços, cujo processo requer uma infraestrutura que seja percebida como de boa qualidade, composta de regras, regulamentos e processos bem definidos. Para isso, é necessário que haja um processo de comunicação, de forma que essas características possam ser transmitidas aos usuários. Para Rogers (1983), as características de uma inovação, ao serem percebidas pelos usuários, ajudam a explicar a sua aceitação. A partir dos resultados, é possível verificar que os respondentes perceberam somente parcialmente os resultados do atendimento agendado como positivos, devido principalmente à falta de conhecimento em relação aos processos envolvidos no atendimento.

Em síntese, considerando o objetivo de analisar o reconhecimento do Atendimento Programado do INSS como uma inovação sob a ótica de seus usuários, aponta-se que os resultados apresentam indicadores positivos de uma forma geral, tendo em vista que os respondentes da amostra perceberam determinados atributos de inovação no serviço de Atendimento Programado.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente trabalho buscou verificar se os cidadãos reconhecem o modelo de Atendimento Programado como uma inovação que gera melhoria na prestação de serviços do INSS. Esse serviço consiste em um modelo em que o usuário, por meio de um canal de atendimento remoto, agenda o atendimento presencial para uma data e horário definidos, evitando se deslocar até a agência.

Para atingir esse objetivo, primeiramente foi realizada uma revisão da teoria acerca da inovação, serviços, inovação na administração pública e inovação e difusão de inovação em serviços públicos. Tal revisão permitiu verificar que é crescente o número de estudos em inovação no setor público, sendo que grande dos trabalhos pesquisados incluem análises da dimensão gerencial da inovação, sobretudo sob a perspectiva dos gestores e servidores, evidenciando um foco interno à organização, e não a perspectiva dos usuários da inovação.

Em outra etapa do estudo, foi realizada a pesquisa de caráter quantitativo, por meio da qual buscou-se identificar a percepção dos usuários quanto às características de inovação do serviço de Atendimento Programado. Verificou-se que todas as características, referentes a cinco constructos adaptados para a pesquisa, são percebidas de forma positiva pela maioria dos cidadãos pertencentes à amostra, embora alguns itens relativos ao Resultado de Uso tenham obtido divergências de percepção entre os usuários.

Assim, ao analisar e discutir os resultados, chegou-se à conclusão de que o serviço de Atendimento Programado é reconhecido como uma inovação que gerou melhorias aos serviços prestados pelo INSS. Esse resultado corrobora com o conceito de inovação considerado neste trabalho, que toma como iniciativas inovadoras aquelas que apresentem mudanças em práticas anteriores, por meio da inclusão de novos procedimentos da gestão pública, ou combinação dos já existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para os cidadãos.

Como limitação deste trabalho, aponta-se o pequeno número de variáveis adotadas para captar a percepção dos usuários do serviço de agendamento. Para uma

pesquisa mais completa, que abrangesse todos os pontos que envolvem o serviço em questão, poderiam ter sido consideradas as suas especificidades na elaboração do questionário, de modo a captar percepções mais detalhadas sobre as características do serviço, de modo a subsidiar uma melhor análise e proposição de soluções para melhoria. Aponta-se ainda, a impossibilidade de realização da pesquisa em outras APS do Distrito Federal. Assim, abre-se espaço para que novos estudos mais abrangentes possam captar as percepções de usuários de diferentes agências, de forma a estender as conclusões apresentadas por este estudo. Como agenda para futuras pesquisas, indica-se ainda a proposição de novos testes para o instrumento desenvolvido por Mussi e Canuto (2008), com vistas ao aprimoramento da ferramenta e aplicação na avaliação de outros estudos relacionados à inovação em serviços públicos.

Mesmo com as limitações devidamente reconhecidas, acredita-se que este estudo contribui para o conhecimento que está sendo gerado pela literatura existente sobre a investigação de resultados efetivos da implantação de mudanças sob o ponto de vista de quem utiliza os serviços públicos. Essa visão pode ser útil para os gestores, dada a importância da investigação dos resultados da introdução de uma inovação em um serviço público sob o ponto de vista do usuário, como forma de gerar subsídios para o aperfeiçoamento dos processos envolvidos na inovação.

REFERÊNCIAS

ALBERTI, A.; BERTUCCI, G. **Replicating Innovations in Governance: an Overview**. In: UNDESA. *Innovations in Governance and Public Administration: replicating what works*, United Nations Publication, New York: UNDESA, 2006.

BRASIL. Decreto nº 7.556, de 24 de agosto de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Gratificadas e das Funções Comissionadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e remaneja cargos em comissão, funções comissionadas e gratificadas. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília – DF, 25 ago. 2011. Seção 1, p. 2-9.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília: MPS/DATAPREV, 2010. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. 68 p.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Panorama da Previdência Social Brasileira**. 2. ed. Brasília, DF, 2008. 80 p.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 4, ENAP, 1999, p. 5-28.

COUTINHO, M. J. V. (2000), Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 3, 2000, p. 40-72.

DANTAS, E. B. **Atendimento ao público nas organizações: quando o marketing de serviços mostra a cara**. Brasília: Senac DF, 2004. 174 p.

DASSO JÚNIOR, A. E. Centrais de serviços ao cidadão: por uma gestão democrática e participativa na prestação do serviço público. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 7., 2002, Portugal. **Anais...** Nova Iorque: UNPAN, 2002, p. 1-15.

DRUCKER, P. **Inovação e espírito empreendedor: práticas e princípios**. São Paulo: Pioneira, 2008. 278 p.

ENAP. **Ações premiadas no 13º Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal – 2008**. Brasília: ENAP, 2009. 178 p.

ENAP. **Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2001. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>>. Acesso em: 12 mai. 2012.

ENAP. **Uma exploração inicial da literatura sobre a inovação**. Brasília: ENAP, 2006. 58 p. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2147>. Acesso em: 12 mai. 2012

FARAH, M. F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio (org). **Inovação no campo da gestão pública local: Novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 41-75.

FARAH, M. F. S. Continuidade e disseminação de inovações na gestão pública subnacional no Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 12., 2007, Santo Domingo. **Anais eletrônicos...** Santo Domingo: ENAP, 2007. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/clad_marta.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2012.

FADEL, M. A. V.; REGIS FILHO, G. I. Percepção da qualidade em serviços públicos de saúde: um estudo de caso. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n 1, p. 07-22, jan./ fev. 2009.

FERLIE, E. et al. **A Nova Administração Pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Enap, 1999. 468 p.

GALLOUJ, F.; WEINSTEIN, O. **Innovation in services**. Research Policy. v.26, p. 537-556, 1997.

GALLOUJ, F. **Innovation in the service economy: the new wealth of nations**. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

GALLOUJ, F. **Economia da inovação: um balanço dos debates recentes**. In: BERNARDES, Roberto; ANDREASSI, Tales (org). **Inovação em serviços intensivos em conhecimento**. São Paulo: Saraiva, 2007.

GADREY, J.; GALLOUJ, F.; WEINSTEIN, O. New modes of innovation: How services benefit industry. **Journal of Service Management**, v. 6, n 3, p. 4-4, 1995. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/233655368?accountid=26646>>. Acesso em: 04 abr. 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002, 175 p.

HAIR, J. F. et al. **Análise multivariada de dados**. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005, 593 p.

HAMEL, G. (2006). **O laboratório de inovação em gestão**. HSM Management, v 58, set. / out. 2006. Disponível em: <<http://www.ngd.ufsc.br/files/2012/04/lab-inovacao-gestao.pdf>>. Acesso em: 04. abr. 2012.

HIPP, C.; GRUPP, H. Innovation in the service sector: The demand for service-specific innovation measurement concepts and typologies. **Research Policy**, v. 34, n. 4, mai. 2005, p. 517-535. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com.ez54.periodicos.capes.gov.br/science/article/pii/S0048733305000417>>. Acesso em 04 abr. 2012.

IPEA. **O setor serviços no Brasil: uma visão global — 1985/95**. Rio de Janeiro, 1998.

IPEA. **Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto**. n. 110, set. 2011, 24 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110908_comunicadoipea110.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2012.

INSS 20 anos 6: Agendamento eletrônico possibilita atendimento programado e rápido. **PREVIDÊNCIA SOCIAL**, 2010. Disponível em: <previdencia.gov.br/vejaNoticia.php?id=38870>. Acesso em 15 jun. 2012.

JACOBI, P. R.; PINHO, J. A. G. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 204 p.

KAKOURIS, A. P., & MELIOU, E. New public management: Promote the public sector modernization through service quality current experiences and future challenges. **Public Organization Review**, v. 11, n. 4, 351-369, 2011. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/907208253?accountid=26646>>. Acesso em: 05 abr. 2012.

KOCH, P.; HAUKNES, J. **Innovation in the Public Sector**. Publin Report n. D20. Oslo: NIFU STEP, 2005. Disponível em: <<http://www.step.no/publin/>>. Acesso em: 25 mar. 2012.

KON, A. Sobre as atividades de serviços: revendo conceitos e tipologias. **Revista de Economia Política**, v. 19, n. 2, 64-83, abr. / jun.1999. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/74-5.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2012.

KON, A. **Economia de serviços: teoria e evolução no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

LIMA, D. H.; VARGAS, E. R. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, abr. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 abr. 2012.

LIMA, D. Iniciativas inovadoras na gestão pública federal são premiadas na 16ª edição do Concurso. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n 1, p. 111-120 jan. / mar. 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, H. L. (2004) **Direito Administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 798 p.

MOORE, G. C.; BENBASAT, I. Development of an instrument to measure the perceptions of adopting an information technology innovation. **Information Systems Research**, v. 2, n. 3, 1991.

MOORE, M. H. **Criando valor público: Gestão estratégica no governo**. Rio de Janeiro: Letras e Expressões, 2002.

MUSSI, F. B.; CANUTO, K. C. Percepção dos usuários sobre os atributos de uma inovação. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 15, n. especial, p. 17 - 30, 2008.

NAHUIS, R. The rise and fall of self-service in Amsterdam trams: user-technology relations in a case of service innovation. **Technology Analysis & Strategic Management**, v. 21, n. 2, p. 233-247, fev. 2009.

NASSUNO, M. Administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 51, n. 4, p. 61 - 98, out./dez. 2000.

NAVEH, E.; EREZ, M. Innovation and attention to detail in the quality improvement paradigm. **Management Science**, v. 50, n. 11, p. 1576-1586, nov. 2004. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/213185486?accountid=26646>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

OCDE, EUROSTAT. **Guidelines for collecting and interpreting innovation data** (Oslo Manual). 3. Ed. Luxemburgo: OCDE Publishing, 2005. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oslo-manual_9789264013100-en>. Acesso em: 23 abr. 2012.

OCDE. **Innovation and systemic innovation in public services**. In: OECD, Working out change: Systemic innovation in vocational education and training, OECD Publishing, nov. 2009, p. 29 – 62. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/education/working-out-change/innovation-and-systemic-innovation-in-public-services_9789264075924-3-en>. Acesso em: 23 abr. 2012.

OCDE (2010), **Measuring innovation in the public sector**. In: Measuring Innovation: A New Perspective, OECD iLibrary, mai. 2010, p. 90-91. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/measuring-innovation/measuring-innovation-in-the-public-sector_9789264059474-40-en;jsessionid=342epdjsbvpvhx.delta>. Acesso em: 31 mai. 2012.

OCDE. **Working out change: Systemic innovation in vocational education and Training**. Educational Research and Innovation, OECD Publishing, 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/edu/ceri/workingoutchangesystemicinnovationinvocationaleducationandtraining.htm>>. Acesso em: 23. abr. 2012.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 204 p.

PÄRNA, O; TUNZELMANN, N. Innovation in the public sector: Key features influencing the development and implementation of technologically innovative public sector services in the UK, Denmark, Finland and Estonia. **Information Polity: The International Journal Of Government & Democracy In The Information Age**, v. 12, n. 3, p. 109-125, set. 2007.

QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000300007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26 mar. 2012.

ROSENBLATT, M. The use of innovation awards in the public sector: Individual and organizational perspectives. **Innovation : Management, Policy & Practice**, v. 13, n. 2, p. 207-219, 2011. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/898421132?accountid=26646>>. Acesso em: 26 mar. 2012.

ROFFE, I. M. (1998). **Conceptual problems of continuous quality improvement and innovation in higher education**. Quality Assurance in Education, v. 6, n. 2, p. 74-82, 1998. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/213732446?accountid=26646>>. Acesso em: 26 mar. 2012.

ROGERS, E. M. **Diffusion of innovation**. 3. ed. New York: The Free Press, 1983.

ROWLEY, J. **Quality measurement in the public sector: Some perspectives from the service quality literature**. Total Quality Management & Business Excellence, v. 9, n. 2, p. 321-333, 1998. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/219798708?accountid=26646>>. Acesso em: 26 mar. 2012.

SAVIOTTI, P.P., METCALFE, J.S. A theoretical approach to the construction of technological output indicators. Research Policy, v. 13, p.141-151, 1984. In: GALLOUJ, F.; WEINSTEIN, O. **Innovation in services**. Research Policy, v.26, p.537-556, 1997.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico: Uma investigação sobre lucros, capital, credito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. 169 p.

SILVA, A. L. M. F; MOREIRA, M. F. O Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão do Distrito Federal: um serviço público inovador? In: ENCONTRO DA ANPAD, 26., 2012, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2012/GCT/Tema%2001/2012_GCT2123.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2012.

TERRA, J. C. C., et al. **Inovação: quebrando paradigmas para vencer**. São Paulo : Saraiva, 2007, 272 p.

TETHER, B. S. **What is innovation? Approaches to distinguishing new products and processes from existing products and processes**. Manchester : Centre for Research on Innovation and Competition, University of Manchester, 2003.

TIGRE, P. B. **Gestão da inovação: a economia da tecnologia no Brasil**: Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

VARGAS, E. R et al. A pesquisa sobre inovação em serviços no brasil: estágio atual, desafios e perspectivas. In: Simpósio Brasileiro de Ciências de Serviços, 1., 2010, Brasília. **Anais...** Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

VARGAS, E. R.; ZAWISLAK, P.A. (2006) Inovação em serviços no paradigma da economia do aprendizado: a pertinência de uma dimensão espacial na abordagem dos sistemas de inovação. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 10, n. 1, mar. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_isoref&pid=S1415-65552006000100008&lng=en&tlng=pt>ISSN 1982-7849>. Acesso em: 04 abr. 2012.

VARGAS, E. R. Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006). Brasília: ENAP, 2010. 122p.

WINDRUM, P.; GARCÍA-GOÑI, M. A neo-schumpeterian model of health services innovation. **Research Policy**, n. 37, p. 649-672, 2008. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S004873330800019X>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

APÊNDICES

Apêndice A – Questionário aplicado aos usuários



Questionário para avaliação da percepção dos usuários do Atendimento Programado do INSS (serviço de agendamento)

Esse questionário faz parte de um trabalho de conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília, e tem como objetivo identificar a percepção dos usuários em relação ao serviço de agendamento do INSS.

Esta pesquisa não tem qualquer relação com o governo ou com o INSS, sendo de interesse exclusivamente acadêmico. Por favor, **não deixe campos sem resposta**, todos são de extrema importância para a realização do trabalho.

Em caso de dúvidas, por favor, recorra ao aplicador.

Você já utilizou os serviços do INSS antes da implantação do serviço de agendamento?

() Sim () Não

Você já utilizou o serviço de agendamento do INSS?

() Sim () Não

Qual foi o canal utilizado para agendar o serviço?

() Telefone () Internet () Na Hora () Agência do INSS

Para cada item, assinale o quanto você concorda ou discorda das afirmações apresentadas. **1 equivale a discordância total** em relação ao que está sendo afirmado e **7 equivale a concordância total**.

Percepção sobre o serviço de agendamento	Nível de Concordância						
	Discordo ----- Concordo						
	1	2	3	4	5	6	7
1) Eu gostaria de utilizar novamente o agendamento se precisar de novos serviços do INSS.							
2) Acredito que utilizar o serviço de agendamento seja melhor que ir à agência							

Percepção sobre o serviço de agendamento	Nível de Concordância						
	Discordo ----- Concordo						
	1	2	3	4	5	6	7
sem agendar antes.							
3) Usando o serviço de agendamento tenho meus problemas resolvidos rapidamente.							
4) O serviço de agendamento gerou uma imagem positiva do INSS para mim.							
5) Com o agendamento prévio o meu tempo de espera na agência diminuiu.							
6) Considero que o serviço de agendamento é mais cômodo que o atendimento sem agendamento prévio.							
7) Considero fácil usar os serviços oferecidos pela central telefônica e internet para realizar o agendamento prévio.							
8) Acredito que com o agendamento prévio o tempo de espera para atendimento diminuiu (tempo decorrido entre a data de solicitação do agendamento e data de atendimento).							
9) Conto a outras pessoas sobre o resultado do serviço de agendamento.							
10) O serviço de agendamento ajusta-se bem às minhas necessidades como cidadão.							
11) Consigo identificar vantagens em usar o serviço de agendamento em relação ao atendimento sem agendamento prévio.							
12) Acredito que com o agendamento prévio o tempo para a concessão do meu benefício diminuiu.							
13) É fácil ter acesso ao serviço de agendamento.							
14) O atendimento agendado que recebi foi compatível com as minhas expectativas.							
15) O serviço de agendamento do INSS gerou uma imagem positiva do governo para mim.							

Obrigada por sua participação!